



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 1, Número 1 - noviembre 2014



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 1, Número 1, noviembre 2014

MUNDOS PLURALES 1

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (FLACSO Ecuador)

2

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: Verónica Puruncajas

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Hominem

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2014

1ª. edición: noviembre 2014



Índice

Presentación	5
Introducción	7-8

Artículos

La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?	11-27
André-Noël Roth	
¿Qué es una capacidad?	29-57
Jean De Munck	
Tecnología Social e Economía Solidaria: construyendo a ponte	59-78
GAPI- Unicamp	
¿Evaluar el trabajo de investigación?	79-92
Thomas Périlleux	

Reseñas

Rosanvallon, Pierre	
“La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad”	95-97
Servio Alberto Caicedo	
Fischer, Frank	
“Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry”	99-101
Ana María Fernández	
André-Noël Roth Deubel	
“Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”	103-105
Verónica Vallejo	
Política editorial.....	107-112

Presentación

Juan Ponce



En junio de 2012, FLACSO-Ecuador publicó el octavo número del boletín de análisis de políticas públicas *Actuar en Mundos Plurales*. Estas entregas periódicas permitieron abrir espacios de reflexión sobre diferentes aspectos de las políticas públicas con énfasis en casos situados en Ecuador; en ellos se reconoció la naturaleza interconectada y globalizada de los debates y discusiones sobre las políticas públicas y sus relaciones diferenciadas con diversos segmentos de la población. El boletín se fundamentó en el carácter interdisciplinario de los debates sobre políticas públicas en campos específicos, tales como la educación, salud, trabajo, seguridad social, protección, ambiente y otros. En este sentido *Actuar en Mundos Plurales* mantuvo una gran apertura a contribuciones múltiples en términos teóricos, conceptuales y empíricos.

Con la evolución de los debates en los últimos años y una mayor urgencia para encontrar nuevos caminos analíticos en el campo de las políticas públicas, se retoma la publicación de *Mundos Plurales* en un formato expandido, como una revista académica formal de política y acción pública.

La visión de *Mundos Plurales* en su nueva presentación, una revista electrónica e impresa, coeditada por FLACSO-Ecuador y la Universidad Nacional de Colombia, es ofrecer un espacio amplio, accesible y abierto para que académicos, profesionales y gestores en una amplia gama de campos de las políticas públicas tengan oportunidades de expresarse, analizar políticas desde varias perspectivas y proponer nuevos debates y metodologías.

Si bien *Mundos Plurales* publicará fundamentalmente trabajos académicos revisados por pares con el más alto rigor, se prevé también un espacio para otros formatos innovadores tales como entrevistas y otras formas de expresión de ideas y perspectivas relacionadas con las políticas públicas.

Introducción

Betty Espinosa, André-Noël Roth, William F. Waters

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la aún limitada disponibilidad en idioma castellano de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas así como en la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la región.

En este marco, la revista internacional que se propone es una publicación que busca contribuir al desarrollo y la difusión de la reflexión teórica y metodológica dedicada al análisis y evaluación de las políticas públicas, particularmente a partir de las experiencias de América Latina. Esta revista pretende ser un foro abierto a investigadores y a profesionales para el debate en el campo de las políticas públicas, así como para la difusión y discusión de las ideas y prácticas de acción pública que privilegian la participación y la deliberación como instrumentos de construcción de una sociedad democrática, respetuosa de los derechos del hombre y la naturaleza, que apela a principios de justicia. Con estos propósitos, la revista publicará resultados de investigaciones empíricas y teóricas relacionadas con la acción pública, de tipo cualitativo y/o cuantitativo, con un especial interés en los trabajos realizados desde una perspectiva crítica y comparada. Creemos que intercambios inter y transdisciplinarios pueden contribuir a una mejor comprensión de los problemas sociales, ambientales y económicos, así como a la formulación de políticas públicas pluralistas.

Mundos Plurales es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y el Grupo de Investigación “Políticas Sociales” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente entre estas

universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

Mundos Plurales espera reflejar, como sugiere su título, una gran variedad de enfoques temáticos relacionados con las políticas públicas en el más amplio sentido de la palabra. Es una publicación multilingüe que busca promover y defender un espacio latinoamericano publicando textos en castellano, portugués, francés e inglés.

Artículos



La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?

por André-Noël Roth D.*

Introducción

El análisis de política, como campo de investigación científica que pretende aportar mayor racionalidad, efectividad y democracia a los procesos de formación, decisión e implementación de políticas públicas, se ha desarrollado a partir de mediados del siglo pasado. En este lapso, las llamadas “ciencias de la política” (policy sciences) pasaron por importantes desarrollos que permiten hoy señalar, por lo menos, tres grandes perspectivas de análisis: una perspectiva tradicional basada en los datos y las evidencias, una segunda perspectiva llamada cognitivista que toma en consideración el papel de las ideas y, por última, una perspectiva postempiricista que pretende democratizar el análisis de políticas. Proponemos al lector una síntesis de estas perspectivas (Roth, 2014) y concluimos señalando algunas pistas para repensar la democracia y sus instituciones desde el análisis de políticas públicas.

11

El desarrollo inicial de la investigación en políticas públicas

En 1951, el norteamericano Harold Lasswell (1992) publicó un artículo titulado “La orientación hacia las políticas”, en el cual proponía el desarrollo de un nuevo campo de investigación que debía, según sus propios términos, permitir “resolver las necesidades políticas” de la época. En plena guerra fría, este nuevo campo investigativo hacía parte de un proyecto que tenía una doble ambición: científica y política. Así, el logro de una comprensión más científica de la conducta humana, de la opinión pública y de las instituciones

* Politólogo, Magister en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales –mención Ciencia Política– de la Université de Genève, Suiza. Actualmente es profesor investigador asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. E-mail: anrothd@unal.edu.co

con el fin de racionalizar la acción de los gobiernos, en particular el proceso de las políticas públicas, permitirá “mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos, proteger la nación de las naciones enemigas, hacer crecer la economía y fortalecer la democracia” (Lasswell, 1992). Para ello, la orientación hacia las políticas implicaba tres características fundamentales. Primero, debía ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas más importantes de la nación. Segundo, ser multi o interdisciplinar y, tercero, ser claramente normativa u orientada por valores democráticos. El desarrollo de esta actividad, que debía traducirse en un aumento de la racionalidad y eficiencia de las decisiones políticas y en la consolidación de los valores y sistemas políticos democráticos, necesitaba el uso de “manera más eficiente de la fuerza de trabajo, las instalaciones y otros recursos del pueblo norteamericano” (Lasswell, 1992: 101).” Lasswell confiaba en que el desarrollo de los métodos de investigación empíricos, en particular con los progresos realizados en términos de métodos cuantitativos en disciplinas como la psicología y la economía, permitirían el desarrollo de unas ciencias de la política capaces de contribuir de manera efectiva a que los gobiernos tomen mejores decisiones políticas. Así mismo, abogó por una perspectiva interdisciplinaria que permitiera una “interacción creativa entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción” (1992: 101). El enfoque debía, además, atribuir una importancia particular “al acto de imaginación creativa, capaz de políticas nuevas y exitosas, (...) y propuestas político-administrativas históricamente viables” (1992: 97). Lasswell consideraba entonces imperativo y urgente que las elites científicas de la nación contribuyesen al trabajo gubernamental mediante el desarrollo de un campo de investigación que estudiaría el proceso de la política (*policy process*) integrando “los objetivos y métodos de la acción pública y privada” con la “esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones” de los gobiernos.

Al mismo tiempo, esta práctica, apoyándose sobre la filosofía pragmatista de Dewey (2010), debía estar atenta a las instituciones sociales y contribuir a la formación de una ciudadanía democrática. Para ello, consideraba esencial el desarrollo de instituciones que, mediante *encuestas*¹ permanentes, permitirían la auto-observación del hombre en la sociedad para disponer de la información necesaria para definir las metas de políticas apropiadas (Lasswell, 1992: 98). En este sentido, la perspectiva lasswelliana de 1951 parece ser muy afín con lo que escribía John Dewey (2010) en su introducción de 1946 a su texto *The Public and its Problems* cuando señalaba que la ciencia, “siendo una construcción humana”, podía ser usada, como cualquier desarrollo tecnológico, de forma mala o abusiva. Para el filósofo pragmatista, el

1 Existe a nuestro juicio una influencia clara de *las encuestas sociales* propuesta por Dewey sobre las *ciencias de las políticas* de Lasswell.

conocimiento y los métodos de observación disponibles debían ser utilizados para “la promoción de una previsión efectiva de las consecuencias de las políticas sociales y de los dispositivos institucionales” (Dewey, 2010: 80). Se trataba entonces para Lasswell de desarrollar unas ciencias de la política de la democracia (*policy sciences of democracy*) capaces de descubrir y de seleccionar los instrumentos más adecuados para profundizar y defender la democracia.

Ayudada por la herramienta analítica conocida como el “ciclo de política”², la *Policy Sciences*³ imaginada por Lasswell, como ciencia “democráticamente orientada” bajo un gobierno liberal y humanista, debía permitir el diseño y la realización de políticas públicas⁴ eficientes mediante “la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos”. Y su “meta última” es la “realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos” (Lasswell, 1992: 103). En síntesis, en esta perspectiva las ciencias de la política “tenían por base habilidades metodológicas comunes y eran un movimiento interdisciplinario emergente que servía simultáneamente a los valores democráticos, a la construcción académica de teorías y a las necesidades gubernamentales” (Garson, 1992: 166).

El llamado lanzado por Lasswell fue ampliamente seguido por investigadores originarios de varias disciplinas y las ciencias de la política se convirtieron en un tema de especial interés para las ciencias políticas y económicas. Sin embargo, la propuesta lasswelliana intensificó la controversia y el debate epistemológicos y metodológicos entre una perspectiva empírico-analítica, cuyo liderazgo se encontraba *grosso modo* en Harvard, y una perspectiva pluralista o neopluralista basada en Berkeley. La primera perspectiva, llamada “sinóptica”, consideraba que la racionalidad podía abarcar el todo (racionalidad exhaustiva) y fue condensada en el análisis de sistemas y el análisis operacional (por ejemplo, Easton). La segunda perspectiva, bautizada “antisinóptica”, consideraba, *a contrario*, que el conocimiento racional de un sistema entero de acción era un imposible (por ejemplo, Herbert Simon). Esta contradicción reflejaba el debate entre los partidarios de una ciencia política

2 El ciclo de política es concebido como una serie de fases que se suceden de manera lógica. Según la conceptualización más conocida de Jones, el ciclo se inicia con la definición del problema, seguida por la puesta en agenda, la formulación de la solución, la toma de decisión, la implementación y, finalmente, la evaluación. Esta última permite una redefinición del problema para la reformulación de una solución adecuada al estado del problema. Cada fase de la política ha dado lugar al desarrollo de teorías específicas. La comprensión del proceso completo de política se logra mediante el ensamblaje de todas las fases del ciclo.

3 La *Policy Sciences* es definida por Lasswell (1992: 102) como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y de ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de un período determinado”.

4 Las definiciones del concepto de política pública son numerosas. Una entre tantas: para Dubnick las políticas públicas son “las acciones gubernamentales (...) con relación a un problema o una controversia”. Citado en Roth Deubel (2002: 102).

esencialmente “científica” y positivista versus los partidarios de una ciencia política “humanista” o, en otros términos, el debate en relación con la política entendida como ciencia o como arte (o artesanía). Si esta última perspectiva fue dominante en la ciencia política en general, en los partidarios de las ciencias de la política pública (*policy sciences*) la perspectiva sinóptica tomó la ventaja. Esta pudo contar con apoyos importantes como el auge de las teorías conductistas en ciencias sociales y los avances realizados en las metodologías cuantitativas y en el desarrollo de los métodos estadísticos. A esta corriente se sumaron numerosos economistas que entraron en las oficinas gubernamentales logrando éxitos y prestigio en el desarrollo de modelos formalizados como el de planeación presupuestal conocido como PPBS (Sistema de Planeación y Presupuesto por Programa) y que impusieron la práctica del análisis costo-beneficio y de la evaluación de programas hasta el punto de que se llegó a considerar a estas actividades como un sinónimo de análisis de política.

Sin embargo, esta perspectiva racionalista de análisis de política será duramente atacada desde el pluralismo de Dahl, el incrementalismo de Lindblom y el “satisfacionismo” y la racionalidad limitada de Simon. Luego, Simon y March sostuvieron convincentemente que la irracionalidad, o por lo menos elementos extrarracionales, jugaba un papel importante en la decisión política (Garson, 1992). Mostraron empíricamente que las decisiones políticas no correspondían, y sostenían que *no podían* corresponder, a la aplicación de un esquema absolutamente racional ya que las emociones, los valores, la psicología de los decisores, el tiempo y los recursos disponibles implicaban limitaciones a la racionalidad de las decisiones y de las conductas humanas.

Sumada a estos ataques académicos, la derrota posterior de los Estados Unidos en la guerra de Vietnam (1975) constituyó probablemente un punto de inflexión que cuestionó el papel de los expertos (científicos) en políticas y sus presupuestos metodológicos (Fischer, 2003: 9). En efecto, se puede considerar a esta también como la derrota paradigmática de la perspectiva sinóptica, con su pretensión de una perspectiva basada en una racionalidad exhaustiva. El mero empirismo y el cálculo racional tendían a eludir las cuestiones esenciales: las referidas a los valores. El modelo sinóptico no permitía cuestionar los fundamentos de las políticas, sino que no hacía más que proponer soluciones incrementales a las ya existentes: en el caso de la guerra de Vietnam, las recomendaciones de políticas desde esa perspectiva sinóptica se resumían, forzando a penas, a más bombas, confiando en que la superioridad militar iba mecánicamente a provocar la victoria. Apenas unos años antes, en 1971, Allison había ya señalado como el desarrollo de la crisis de los misiles de Cuba de 1962 era una prueba más del carácter *limitado* de la racionalidad en un proceso de decisión y destacaba la importancia crucial que jugaron los valores de los decisores

en este proceso político exitoso para los EE.UU. (Allison, 1971). En los años 70, pareció evidente que la propuesta lasswelliana de constitución de una ciencia de la política objetiva bajo una orientación democrática había fracasado. La mayoría de los analistas de política desarrolló sus herramientas considerando que en manos de un gobierno democráticamente electo servirían a la democracia y al interés público. Resultó que, más que servir a la democracia, servirían los intereses de los gobernantes de turno y los analistas se constituyeron en una tecnocracia alejada del interés público y de la voluntad democrática.

Así que en los años 80 se abandonaron las ilusiones iniciales en relación con el encuentro de las soluciones racionales y objetivas a los grandes problemas de la nación. Desde entonces, los analistas de política empírico-analíticos se hicieron un tanto menos ambiciosos y replegaron sus actividades hacia la solución de problemas más concretos. Se pasó de planear a las “macropolíticas” de la nación, a ofrecer informaciones, habilidades y técnicas a las instituciones y a los encargados de formular políticas específicas. Al mismo tiempo, es a través del desarrollo de la teoría de la elección pública (Niskanen), aunque implicaba también una recusación de la visión sinóptica exhaustiva, que la perspectiva racionalista encontró un segundo aire, más modesto, y que terminó por definirse como neorracionalista. En particular, con el desarrollo de la teoría neoinstitucionalista, en su vertiente económica o de elección racional, se integraba la racionalidad limitada (H. Simon) de los individuos y organizaciones con una lógica competitiva o de mercado en la determinación de las soluciones a los problemas públicos. Se superaba así el antagonismo que parecía hasta entonces excluyente entre mercado y Estado (Garson, 1992; Ostrom, 2000) y entre las visiones sinóptica y antisinóptica.

En otras palabras, se retomó el modelo de la ingeniería (Garson, 1992: 167-168) asumiendo algunas limitaciones. Esta estrategia de reposicionamiento académico fue ampliamente favorecida por la alta dependencia de los analistas de política en relación con la contratación pública. En efecto, el análisis de políticas se había constituido en un verdadero mercado para universidades, institutos de investigación públicos y privados y expertos diversos ya que, en los Estados Unidos, la mayoría de los análisis de políticas se hacían mediante financiación gubernamental. Respondían a una demanda oficial en materia de informaciones, recomendaciones, validación y legitimación científicas en una época en que las intervenciones y las responsabilidades públicas se incrementaron de manera importante (desarrollo del Estado de bienestar y problemas públicos nuevos).

Sin embargo, era siempre más evidente que esta situación de dependencia afectaba seriamente tanto a la capacidad de crítica como a la misma utilidad real de los análisis. En una investigación realizada en 1976, Dye había concluido que en este

tipo de análisis de políticas surgen muchos problemas tales como la “resistencia a la evaluación”, la “predisposición a mostrar solo resultados positivos”, los “intereses creados en los programas”, la “presión del tiempo” y la “subordinación del investigador respecto de la dependencia oficial responsable”, que limitaban seriamente la validez y la utilidad misma de estos análisis. Otro estudio recalcó la fragilidad de estos debido a un “énfasis excesivo en los datos disponibles” y a un “exceso de simplificación en las explicaciones causales”⁵ (Garson, 1992: 170). Igualmente, Lindblom (1984) desvirtuó los principios de lo que se considera generalmente como un buen análisis: defensa del interés o del bien público, énfasis en políticas factibles, respuestas prácticas centradas en la labor de los funcionarios públicos para que solucionen los problemas, suministrándoles, en particular, recomendaciones. En lugar de estas reglas convencionales, Lindblom consideró que los análisis de políticas generaban más impacto cuando tomaban claramente partido (estudio partidista), cuando examinaban una diversidad de soluciones (y no sólo las que se considera “factibles”), cuando se centraban más en ayudar al ciudadano en vez del funcionario y cuando, en vez de recomendaciones, señalaban las “necesidades críticas” (1984: 470). Por su lado, y en el mismo sentido, Weiss (1999) señala que los análisis de políticas suelen tener más efectos sobre las decisiones políticas de manera “indirecta”, cuando “ilustran” sobre los problemas específicos mediante nuevas orientaciones y maneras de pensar (la investigación de políticas como ideas y argumentos), que cuando pretenden influir “directamente” a la manera de una ingeniería social (la investigación de políticas como datos). Es decir, los análisis tendrían mayor impacto cuando se vinculan con una posición ideológica o “en valor” que cuando, como es tradicional, están “llenos de datos, conclusiones, estadísticas y descubrimientos” (1999: 377).

El desarrollo en los años 80-90 de una epistemología pospositivista y constructivista, y el llamado giro argumentativo, terminaron por poner aún más en aprieto al análisis tradicional de políticas y profundizaron la división acerca de su desarrollo futuro. Resultaba evidente que el análisis de políticas se encontraba, y desde finales de los años setenta por lo menos, en una encrucijada (DeLeon, 1994). O bien se limitaba a ser una especie de ingeniería social acrítica y hasta de dudosa calidad científica por su exceso de confianza en la objetividad de los datos, o bien intentaba refundarse. Tratando de sobrellevar estas desilusiones y hacer frente a estos retos, va-

5 Es de anotar que esta tendencia instrumental del análisis de política resultó mucho más marcada en la academia norteamericana que en la academia europea (en particular continental) debido a un grado menor de dependencia económica y de interacción o intercambio de personal entre gobierno y academia en este último caso. En efecto, en Estados Unidos, es común que los académicos trabajen en la administración de un gobierno durante un tiempo y luego regresen a la Universidad. Mientras que en Europa los cargos tanto académicos como en la alta administración pública son más estables y las “idas y vueltas” entre administración y universidad mucho menos frecuentes.

rios investigadores propusieron nuevas pistas para una redefinición o reorientación de la investigación para el análisis de políticas.

Tres perspectivas contemporáneas del análisis de políticas

En la actualidad, se puede categorizar a grandes rasgos el análisis de políticas en tres distintas corrientes que se diferencian por su perspectiva epistemológica y su manera de concebir la interacción o la transacción entre conocimiento, investigadores, gobierno y ciudadanía.

Primeramente, tal vez la principal perspectiva, sustentada en una visión técnica o ingenieril, por lo general dominante en términos de cantidad de estudios, es de tipo neopositivista (neorracionalista) y no tan lejana heredera de la matriz sinóptica. Pretende ofrecer datos objetivos en relación con los problemas y políticas públicas para toda una serie de usos especializados y temas detallados y cotidianos. Esa perspectiva parte de un supuesto dado o no cuestionado que considera, en el caso de las democracias representativas liberales, que los gobiernos son legítimos y democráticos y que sus políticas representan la voluntad de los electores. De este modo, los objetivos de las políticas no son puestos en duda y se trata de encontrar, mediante técnicas de medición objetiva, las herramientas y las estrategias político administrativas más adecuadas para alcanzarlos. Se trata de contribuir en la construcción de un “gobierno por indicadores”. Esta postura sitúa entonces el trabajo del analista de políticas en el marco epistemológico del desarrollo de una ciencia “normal” (Kuhn) o, dentro una lógica popperiana, de un perfeccionamiento continuo de las políticas mediante el ensayo y error o la falsación. Por este motivo, los altos funcionarios o analistas contratados se consideran como “técnicos”, es decir como “no politizados” y objetivos, en la medida que son afines ideológicamente al marco político dominante. No se cuestionan las hipótesis fundamentales de las políticas ya que corresponden a la ciencia “normal” en el sentido de Kuhn. Buscan mejorar las respuestas gubernamentales a los problemas públicos escogidos y definidos frecuentemente por los mismos gobiernos.

Una segunda perspectiva de análisis considera central el papel de las ideas y de los argumentos para la explicación y el desarrollo de las políticas. Las ideas son tratadas entonces como datos que pueden ser medidos o develados y que son factores explicativos de las posturas de los diferentes actores o grupos de actores de las políticas y de sus variaciones. Existe así una competencia o lucha entre diferentes ideas o valores (sistemas de creencias, referenciales, etc.), traducidos en argumentos, acerca de un problema y en un momento y lugar en particular. Los momentos de cambio

de, o de cuestionamiento a, la política reflejarían así una disputa entre varias ideas en relación con la construcción del problema y de su posible solución (situación de “crisis”). En este caso, la explicación de la política, considerada como una hipótesis, se hace en un marco epistemológico kuhniano en donde, en momento de “crisis”, existen simultáneamente varios “paradigmas”. O, en una perspectiva lakatosiana, siempre existen y compiten distintos “programas de investigación” que aparecen como regresivos o progresivos. Los analistas pueden así contribuir a validar u ofrecer argumentos para los distintos grupos en disputa para convencer a los decisores.

Y, finalmente, una última perspectiva cuestiona el papel de la investigación científica tradicional basada en la búsqueda de datos objetivos y de comprobación empírica de hipótesis, para abogar a favor de una democratización de la experticia en políticas y reivindica una postura postempiricista⁶. Esta postura considera que el análisis tradicional de políticas se ha desviado de su misión democratizadora y ha fracasado en su objetivo científico de descubrir evidencias útiles para la toma de decisiones acertadas. Para remediar esto, intenta, desde una perspectiva crítica e interpretativa, incorporar al análisis el saber local y los argumentos de la ciudadanía mediante una estrategia de construcción de escenarios de democracia deliberativa y participativa.

El análisis de política como ingeniería social

Los defensores de la perspectiva neopositivista tradicional, partidarios de la colaboración estrecha con los entes gubernamentales en su función de planeación constituye el primer grupo de analistas, herederos de la perspectiva positivista y tecnocrática de los años 60. Fieles a las ambiciones iniciales, ahora en el marco de un enfoque principalmente neoinstitucionalista y de elección pública (*Public Choice*), estos analistas desarrollaron y afinaron sus herramientas de medición cuantitativa o cuali-cuantitativa y sus modelos a pretensión explicativa y predictiva. De esta manera pretenden ofrecer a los decisores políticos, a la manera de un ingeniero, las herramientas y conceptos necesarios para la consecución de sus metas y objetivos.

El ejemplo más elaborado lo constituye, a nuestro juicio, el impresionante trabajo realizado por Elinor Ostrom (2000; 2005) con su marco llamado *Institutional Analysis Development* (IAD). El propósito inicial de Ostrom y del IAD era prever los comportamientos de los individuos y resultados de ciertas configuraciones ins-

6 Se entiende por postempiricista una postura que trasciende la ideología empiricista que ha fallado en reconocer el contexto social normativo en el cual está insertada. En el enfoque postempiricista, lo empírico es solo uno de los componentes que constituye lo que se considera como saber (Fischer, 2009, 4)

titucionales y, desde allí, proponer soluciones a problemas mediante un adecuado diseño institucional. Toda la perspectiva neoinstitucional consiste en determinar cuál diseño institucional permite favorecer el logro de los objetivos deseados. Constituye así una estrategia muy llamativa para los actores políticos, los cuales pueden así proponer cambios institucionales y reformas políticas. Sin embargo, la creciente complejidad del marco IAD –aumento importante de variables pertinentes para tener en cuenta en el análisis debido a la diversidad de situaciones– termina, a nuestro juicio, en una impasse. En efecto, Ostrom (2005) llega a considerar que la especificidad de cada situación o de cada proceso de política implica prácticamente la imposibilidad de establecer generalizaciones. Cada caso es único. Esto hace que el uso de su modelo, aunque posible, resulta muy trabajoso para gobiernos e instituciones internacionales que prefieren soluciones relativamente rápidas, sencillas y sobre todo generalizables o traspasables sin mayor adaptaciones (recetas).

Pero, por lo general, a partir de modelos menos complejos que el propuesto por Ostrom –por lo tanto, menos rigurosos–, y apoyándose en particular en la sofisticación matemática y estadística facilitada por las herramientas informáticas, los analistas inscritos en esta perspectiva desarrollaron diferentes instrumentos y técnicas para el control de la gestión pública, del desempeño y de la medición de resultados e impactos para todas las esferas de actividad pública (en particular, en temas que parecían “resistentes” a medición objetiva como la salud, la educación o la seguridad). Esa corriente, conformada esencialmente por economistas, administradores y científicos sociales proporciona a lo(a)s funcionario(a)s gubernamentales nacionales e internacionales y otros tomadores de decisión –siempre en busca de soluciones prácticas para sus problemas de gestión político administrativa cotidiana– análisis y evaluaciones *ex ante*, concomitante o *ex post*. A partir de los datos empíricos recolectados y tratados como evidencias, estos estudios entregan unas conclusiones sobre los resultados e impactos probables o alcanzados por los diferentes diseños institucionales y emiten unas recomendaciones de políticas y de instituciones para la acción futura.

En esta perspectiva, se privilegia, por lo general, una relación directa entre los analistas de políticas profesionales y los tomadores de decisión (altos funcionarios y políticos). El conocimiento producido por los primeros debe permitir, con base en las evidencias producidas por los estudios, facilitar la toma de decisiones por parte de los segundos. Estos pueden así argumentar, ante los diversos públicos, la legitimidad y conformidad científicas de sus decisiones.

Este enfoque considera que si bien ya no se pueden deducir verdades y reglas generales de las conclusiones de los estudios de política, sí se puede obtener, a partir de las evidencias encontradas, *lecciones* inspiradoras también para otros escenarios,

acuñando el concepto de “lecciones aprendidas”. Este grupo alcanzó a difundir e imponer, en un momento de aceleración de la globalización (años 80-90), un lenguaje y una metodología comunes en relación con los métodos y principios de “buen gobierno”, de “gerencia” y de “eficiencia”, constituyéndose en una auténtica tecnocracia de alcance global que inspiró las reformas de los años 80 y 90 en particular.

El análisis de política como ideas y argumentos

Otros autores, a partir de los años 80, consideraron que el enfoque basado en el ciclo de la política ya no permitía dar cuenta de manera satisfactoria o innovadora del objeto de estudio, y que se necesitaban “mejores teorías” (Sabatier, 1999). Para ello, Sabatier, con Jenkins-Smith, propusieron reemplazar la herramienta del ciclo de política, demasiado centrado en el papel de las instituciones públicas, la norma legal y sin hipótesis falseables, por un nuevo marco de análisis llamado *Advocacy Coalitions Framework* (ACF)⁷. A su vez, otros autores desarrollaron también modelos explicativos diferentes. En Francia, Bruno Jobert y Pierre Muller (1987) y Muller (2002) desarrollaron una perspectiva basada en los *referenciales* de políticas. Estos dos marcos de análisis, cercanos en muchos aspectos, se constituyeron en una alternativa al ciclo de política. Sus marcos de análisis de las políticas se caracterizan por introducir en su modelo explicativo elementos subjetivos y tener en cuenta una mayor diversidad de actores –en particular de la sociedad civil–. Se agrupa con frecuencia esta perspectiva bajo el nombre de enfoques cognitivos o también con la denominación de las tres “I”: tanto los intereses, las instituciones y las ideas son así considerados como factores explicativos de las políticas públicas.

Los enfoques cognitivos significaron una importante renovación del análisis de políticas y tuvieron (tienen) un gran impacto y receptividad en la academia. Con ellos, se fortalece el intento de una explicación de las políticas desde una lógica de tipo causal, mediante datos observables, objetivos y medibles. Sin embargo, su capacidad prescriptiva o predictiva se encuentra aún relativamente reducida. La ambición de estos marcos de análisis consiste en considerar que a medida que se acumulen conocimientos sobre las políticas (consideradas entonces como hipótesis falseables), se podrá progresivamente conocer lo que no hay que hacer y limitar así la amplitud del margen de error en la formulación e implementación de las políticas, situándose en una perspectiva de tipo popperiana y/o lakatosiana del progreso científico. El avance del conocimiento se hace aquí mediante una

7 Sabatier presenta en sus dos libros (1999 y 2007) una serie de enfoques analíticos diferentes al ciclo.

concepción de “ensayo y error” que permite, progresivamente, eliminar las actuaciones equivocadas o desacertadas (Popper) y desarrollar una heurística positiva (Lakatos). Sin embargo, por ahora, a nuestro parecer, sus conclusiones apuntan aún más a la explicación y conocimiento del pasado que a la posibilidad de ofrecer modelos de respuestas instrumentales o guiones certeros o plausibles para la acción gubernamental. A pesar de esto, es claro que estos enfoques pusieron en evidencia el papel importante que juegan las ideas en las decisiones políticas. En este sentido, es ejemplar el estudio realizado por Peter Hall (1993) en la explicación del cambio de política económica en el Reino Unido bajo el gobierno conservador de Margaret Thatcher (Hall, 1993). Por su parte, un autor como Majone (1997) mostró de manera magistral las limitaciones intrínsecas a la lógica racional o de cálculo del “decisionismo” aplicado en los procesos de formulación y decisión de política y la importancia de la argumentación y la deliberación. Concluye considerando al analista de política más como un artesano productor de argumentos que como un científico que descubre evidencias.

El análisis de política como experimentación democrática

A partir de finales de los ochenta y en los años noventa, se fortaleció un tercer grupo de analistas de políticas como Roe (1994), Yanow (2000) y Fischer (2003), entre otros, muy críticos con las perspectivas “objetivistas” y empiricistas, tanto tradicionales (neopluralistas y neoinstitucionalistas) como revisadas y enriquecidas por los enfoques cognitivistas. Fundamentándose en los postulados pospositivistas del construccionismo y de la teoría crítica, esta corriente puso su mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos o narrativos en sus análisis, hasta asumir una postura epistemológica postempiricista que minimiza la importancia de los tradicionales factores objetivos e institucionales y que rechaza las pretensiones “evidenciadoras” y generalizadoras basadas en el empiricismo. Esta perspectiva significa también, en términos epistemológicos, entrar en diálogo con las tesis relativistas o basadas en el anarquismo metodológico (Roth, 2007; 2010). En términos de práctica investigativa esa postura implica también, desde una perspectiva democrática radical, un cuestionamiento de la tradicional relación de subordinación del saber profano de la ciudadanía en relación al conocimiento científico producido por los expertos.

Esta última tendencia del análisis político ha logrado, sin embargo, un cierto impacto en la medida en que ha puesto en evidencia el efecto de las estrategias discursivas, de los argumentos, y de las representaciones (creencias, símbolos, me-

táforas) sobre el comportamiento político y en la toma de decisiones. De hecho, con ella se está redescubriendo la importancia de la retórica, de la argumentación, de la narrativa y del *storytelling* (Salmon, 2007) en la actividad política en general y, por lo tanto, también en las políticas públicas⁸. Se considera que los valores, es decir las ideas y creencias, son determinantes mucho más fundamentales para las políticas públicas que los intereses o las instituciones. Esta postura se acerca a su vez más a la de Aristóteles, y se aleja de la de Platón. En la perspectiva de Aristóteles, la retórica, entendida como teoría de la argumentación persuasiva y no como mero ornamento lingüístico, ocupa un lugar central en la acción y decisión humanas. Para él, el racionalismo científico es incapaz de dar razón de todo. Y si es así, en ausencia de evidencias científicas, solo quedan argumentos que buscan convencer o persuadir al auditorio sobre un curso de acción probable. Y ese es el espacio de la política y también de las políticas públicas: las pruebas científicas sobre los méritos de las acciones públicas son, por su misma complejidad, por lo general escasas, como lo demostró Majone (1997) en su crítica del análisis tradicional. Por ello, en el análisis de política, es imposible dejar a un lado los aspectos retóricos o argumentativos⁹ que se encuentran en los fundamentos de las acciones humanas y, por lo tanto, en cada política pública. Estos aspectos serían primordiales: las políticas son fundamentalmente textos y discursos contruidos. Esta corriente que introduce el giro argumentativo en el análisis de políticas pretende así volver a dar importancia a la tercera característica de la propuesta inicial formulada por Lasswell: unas ciencias de la política como una actividad claramente orientada por valores democráticos. Esta característica tendía a ser minimizada u olvidada por la perspectiva de análisis tradicional (empiricista y (neo)positivista), ya que partía del presupuesto de que el gobierno era democrático y representativo de la voluntad soberana del pueblo elector. Es sobre esta característica, olvidada, minimizada o considerada como un dado por los analistas tradicionales, que esta corriente legitima su “filiación” con el área, al mismo tiempo que critica la orientación positiva, tecnocrática, que ha llevado el análisis tradicional de política, según esa perspectiva, por un callejón sin salida.

Un pionero de esta corriente construccionista es, sin lugar a dudas, Emery Roe (1994). Para este autor, basándose, entre otros, en su experiencia con proyectos de

8 En este sentido vale la pena señalar con Hood (1998) el carácter retórico, argumentativo y claramente *no científico* de la muy influyente obra de Osborne y Gaebler (1992). Basándose en unos pocos ejemplos exitosos bien seleccionados (conocida figura de la retórica) de reforma privatizadora a la gestión pública, los autores se proponían “reinventar el gobierno”. Este texto sirvió como “evidencia” para legitimar la reforma neoliberal del Estado y de la gestión pública, en particular en América Latina.

9 Latour (2005, 81ss, 146-151) muestra también como la retórica, entendida como el estudio de la manera como se persuade a la gente de creer algo o de comportarse de una cierta manera, es la forma habitual de los debates y que estos son los que favorecen, a través de una *retórica científica*, el desarrollo de la ciencia.

desarrollo en África, las políticas públicas deben ser consideradas como “relatos” y su interpretación realizarse mediante el uso de métodos de análisis literario o narrativo. Otro autor, Hajer (2003), identifica a los partidarios de distintas soluciones de política, por su lado, con el término de “coaliciones discursivas”. La introducción de estos conceptos se relaciona con la importancia creciente tomada por la epistemología construccionista en las ciencias sociales, en particular por la obra de los sociólogos Berger y Luckmann (1975).

Como ilustración de esta corriente que radicaliza el giro argumentativo o interpretativo, se destacan también autores como John Forester (1993) y Franck Fischer (2003). Apoyándose en las propuestas teóricas de Habermas y de Foucault, han desarrollado un importante trabajo en relación con la planeación de políticas y la democracia, que recoge las posibilidades de democratización de la formación de las políticas públicas, en particular con “jurados”, “foros” o “convenciones” ciudadanos como estrategias de participación ciudadana y de deliberación pública, como auténtica experimentación democrática. Por su parte, Roe considera que los relatos usualmente utilizados para describir y analizar las controversias de políticas públicas representan por sí mismos una “fuerza”, la cual debe ser considerada explícitamente. Esos relatos de políticas, observa Roe, se resisten a cambiar o a modificarse, incluso en presencia de datos empíricos o evidencias que los contradicen, pues continúan subyaciendo y persistiendo en las creencias de los actores y decisores, en particular en casos de gran incertidumbre, complejidad y polarización. Para Roe es, justamente en estos casos, cuando las evidencias y conocimientos científicos son escasos, cuando intervienen muchas variables interdependientes, y cuando hay una polarización fuerte entre los diferentes actores que participan en una controversia en relación con un problema social, que resulta particularmente pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas¹⁰. En esta perspectiva, la democracia participativa o deliberativa toma su sentido y el analista trata de descubrir un “metarrelato” que podría permitir una solución aceptable para todas las partes en conflicto. De manera general, los analistas de políticas son, entonces, constructores de argumentos de política para los diferentes grupos en disputa alrededor de un problema social en particular o expertos en metodologías y propuestas de soluciones concertadas. Los analistas, en este caso, se dedican más a desarrollar estrategias relacionadas con cómo encontrar soluciones que en señalar cuáles son las soluciones posibles. Esta perspectiva conlleva a una transformación radical de las instituciones democráticas representativas para su implementación.

10 En este punto Roe coincide con Weiss, cuando considera que las ideas y argumentos tienen más influencia en situaciones de incertidumbre, crisis o intenso conflicto (1999: 389-390).

Conclusión: ¿de la ingeniería a la epiqueya¹¹?

La revisión del desarrollo de esta peculiar disciplina muestra una renovación y una diversificación profundas de las perspectivas de análisis en relación con sus inicios. Si tradicionalmente, desde una perspectiva *top-down*, se consideraba que la política pública era un producto de la actividad política (*politics*), en la actualidad existen muestras claras que es también la *policy* que determina la *politics*, y no solo al revés. Debido a la pérdida de centralidad de los partidos políticos y al debilitamiento de las instituciones de la democracia representativa como determinante de la ley, el escenario decisivo de la política parece haberse desplazado hacia las políticas públicas y, en particular, en la valoración conflictiva de sus resultados y efectos¹². Un síntoma de este desplazamiento, de esta pérdida de centralidad del sistema político tradicional y nacional, se evidencia con la intervención creciente de los jueces y de los organismos internacionales en el ámbito de las políticas públicas: la tan mencionada “judicialización de lo político” (Shapiro et al., 2002; Commaille, 2010) por un lado, e internacionalización o globalización por el otro. Las políticas públicas son la concreción, a través de procesos político administrativos complejos, de ideas, valores y argumentos en relación con un problema social. Y estos elementos subjetivos parecen ser, según algunos, los determinantes o condicionantes principales de las políticas.

La perspectiva postempiricista de análisis abre nuevas pistas para la intervención política. Si hasta hoy la principal corriente de análisis de política, de corte neopositivista, consideró la información ofrecida por los análisis de políticas públicas como una información útil solo para los decisores políticos —en una perspectiva *top-down* netamente tecnocrática si no autoritaria—, los aportes realizados por la teoría crítica, el construccionismo y la corriente interpretativa de análisis de políticas permiten reintroducir los valores y el debate democrático en el centro del proceso mismo de las políticas y de la acción pública. Es decir, se reafirma el carácter fundamentalmente político, “en valor”, del análisis frente a una ilusoria pretensión de objetivismo científico y apolítico. Se rehabilita el valor del debate político, del saber local, en donde se confrontan diferentes puntos de vista, frente a unas ciencias de la política que pretendieron quedar separadas de la política y que desembocaron,

11 Agradezco a mi colega Betty Espinosa (Flacso-Quito) quien me señaló la existencia del término *epiqueya* como la “interpretación moderada y prudente de la ley, según las circunstancias de tiempo, lugar y persona” (*Diccionario de la Real Academia Española*).

12 Una solución parcial a este problema consistiría en fortalecer la capacidad real de control político al ejecutivo por parte de los parlamentos atribuyéndoles competencias investigativas en materias de políticas públicas. En la actualidad, estas capacidades, en América Latina, se encuentran en manos de la rama ejecutiva. Concretamente, las distintas comisiones parlamentarias deberían poder contar con servicios propios de investigación en políticas públicas. Un ejemplo podría ser el de México en donde el Congreso cuenta con institutos de investigación especializados.

debido al enfoque epistemológico investigativo escogido, en elitismo y tecnocracia –en ingeniería sociopolítica– por lo general al servicio de los valores de los gobiernos de turno o de los grupos dominantes. Ahora, el análisis interpretativo señala nuevos horizontes para el desarrollo de modalidades alternativas de gestión pública promoviendo un marco de acción más incluyente y más democrático, reconociendo el valor del saber profano, para que todas las partes involucradas en un problema público participen y deliberen en el proceso de formulación y de decisión pública en pie de igualdad real¹³ (ver Torgerson, 1986; Fischer, 2009). Dicho de otro modo, el análisis postempiricista de política pública abre camino para construir una democracia participativa y deliberativa como alternativa a una democracia representativa hoy seriamente cuestionada, desgastada y hasta desprestigiada, y que tiende a encarnar, además, un modelo de representación social y política y de gestión pública tendiente a la exclusión, al elitismo y a un ejercicio y una concepción verticales del poder, además de con frecuencia, oligárquico y plutocrático.

En este sentido, el análisis de políticas, renovado por su perspectiva postempiricista, se constituye en un reto importante para la sociedad: permite abrir nuevas vías para refundar tanto la disciplina como tal, como la práctica política y las instituciones de la democracia (¿una democracia real?), reintroduciendo y legitimando en estas la participación y la deliberación de la ciudadanía como modo de construcción, decisión e implementación de las políticas públicas¹⁴. El papel de los analistas de políticas se transforma más bien en el de un promotor y organizador local de la deliberación pública entre los distintos actores involucrados en relación con un problema socialmente situado, garantizando la igualdad de los recursos disponibles para los actores involucrados en la defensa de sus argumentos. O, como productor de argumentos, el analista puede también contribuir a la defensa de algún punto de vista sostenido por un grupo social en particular (análisis partidario de Lindblom). El análisis de políticas públicas debería de esta manera contribuir a la aceptación y construcción de una sociedad plural y democrática, en donde las intervenciones de las instituciones públicas deberían desarrollarse según los principios de la *epiqueya*: las políticas y principios de políticas deben aplicarse de manera prudente, y modulados en función del tiempo, lugar y personas, respetando así la diversidad social y cultural del ser humano. Esperamos que estas reflexiones puedan ser particularmente útiles para una América Latina en constante búsqueda de instituciones generadoras de mayor legitimidad, democracia y justicia.

13 Eso implica no solamente igualdad en términos de tiempo de audición, sino en términos de recursos (tiempo, dinero) disponibles para producir argumentos.

14 Para América Latina, ver la interesante experiencia uruguaya de juicios ciudadanos como adaptación de la *Conferencia de consenso danesa* (Lázaro et al., 2013).

Bibliografía

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown, Boston.
- Berger, P. L. y T. Luckmann (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Commaile, J. (2010). “¿Es la justicia la nueva razón política universal?”. Conferencia mimeo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 7 de mayo.
- DeLeon, P. (1994). “The Policy Sciences Redux: New Roads to Postpositivism”. *Policy Studies Journal*, vol. 22, N°1, pp. 176-184.
- Dewey, J. (2010). *Le public et ses problèmes*. Folio Essais. Paris : Gallimard.
- Fischer, F. (Ed.) (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany: State.
- Garson, G.D. (1992). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, En *El estudio de las políticas públicas*, Aguilar L.F. (ed.). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Hall, P. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, vol. 25, N°3, pp. 275-296.
- Hajer, M. (2003). “A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics”, En *Deliberative Policy Analysis*, Hajer M. y H. Wagenaar (Eds.): 88-110. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- Jobert, B. y P. Muller (1987). *L'état en action*. Paris : PUF.
- Lasswell, H. D. (1992). “The Policy Orientation”. En *The Policy Sciences*, Lerner y H. Lasswell (Eds.). Stanford University Press.
- Latour, B. (2005). *La science en action*. Paris : La Découverte.
- Lázaro, M., M. Trimble, A. Umppierrez, A. Vásquez y G. Pereira (2013). *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Montevideo: Universidad de la República
- Lindblom, C. (1999). “¿Qué tipo de investigación social se necesita para el diseño de políticas?”, En *Democracia y sistema de mercado*. México: FCE.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.

- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Osborne D. y E. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. México: FCE.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. London: Duke University Press.
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A. N. (2007). “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo metodológico”. *Revista Ciencia Política*, N°3, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 39-64.
- Sabatier, P. (Ed.) (1999, 2007). *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Salmon, C. (2007). *Storytelling*, Paris: La Découverte.
- Shapiro, Y. y A. Stone (2002). *On Law, Politics & Judicialization*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Torgerson, D. (1986). “Between Knowledge and Politics: Three faces of Policy Analysis”. *Policy Sciences*, vol. 19, pp. 33-59.
- Weiss, C.H. (1999). “La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos? *Ciencias sociales y Estados modernos*, Wagner et ál., (Comp.): 377-406. México:, FCE.
- Yanow, D. (2000). *Conductive interpretive policy analysis*. Thousand Oaks: Sage Publication.

¿Qué es una capacidad?*

Jean De Munck**

Una nostalgia habita la obra de Amartya Sen: la nostalgia de una ciencia económica que sería una ciencia moral y política. Fue así en su nacimiento. En sus orígenes, lo fue en las Luces escocesas, lo fue en la *teoría de los sentimientos morales* y en *la riqueza de las naciones*. Adam Smith fue maltratado por la posteridad: se le asigna un fanatismo del interés y una toma de partido por el mercado, lo que casi no corresponde a sus intenciones. En lugar de leerlas conjuntamente como las dos caras de una medalla, oponemos sus dos mayores obras, la una tan moralista y la otra tan economicista. Este craso error no dice nada en contra de Adam Smith pero sí en contra de sus lectores. Da cuenta de la reducción a la cual se ha sometido, desde hace un siglo, el desarrollo de la ciencia económica. Diagnosticando, como otros, “a crisis of vision in economic thought” (Heilbroner, 1998), Sen pretende una ciencia económica diferente. El ansía una ciencia económica que, como Smith, se indignaría por la negligencia en la cual se mantienen los intereses de los pobres (2003: 130); como Smith, no reduciría las necesidades de la vida a las necesidades materiales, sino que incluiría en ellas las libertades fundamentales (2003: 104); como Smith, buscaría romper la protección de los intereses de los grupos poderosos antes que minar las bases de la protección pública de los bienes colectivos (2003: 165); una ciencia económica que, como Smith, sabría reconocer la existencia de múltiples consecuencias no-intencionales de la acción sin que por ello concluya, como lo hace Hayek, en un *laissez faire* en el que un gobierno no pueda emprender ninguna reforma (2003, cap. XI); que enseñara a vincular, como Smith, los sentimientos morales, la eficiencia, la dignidad humana y la prosperidad. La fuente desaprueba siempre el recorrido

* J. De Munck, « ¿Qu'est-ce qu'une capacité ? », in J. De Munck & B. Zimmermann, eds. (2008), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Coll. Raisons Pratiques, vol. 18, Ed. EHESS, Paris. Este artículo fue traducido por Betty Espinosa y Natalia Herrera para su publicación próxima en FLACSO Ecuador.

** Profesor de la Universidad Católica de Lovaina. Doctor en Filosofía por la Universidad Católica de Lovaina y diplomado en Sociología. Asociado al Centro de investigación Democracia, Instituciones y Subjetividades (CriDIS/Universidad de Lovaina).

de la corriente del río: luego de dos siglos de economía, no queda mayor cosa de las grandes visiones del esplendor escocés, de su impulso moral, de su pasión por la libertad. Hace un siglo que la economía ha abandonado sus pretensiones morales. Actualmente, apenas nos atrevemos a darle el atributo “político” a una ciencia que parece no pensar sino en deshacerse de los gobiernos.

La nostalgia es mala consejera cuando conduce al arrepentimiento y a la melancolía. Afortunadamente, éste no es el caso de Amartya Sen. De su nostalgia, hizo un programa. Con habilidad e inventiva, abre desde hace más de treinta años una vía para reencontrar la pregunta de los orígenes. Este hombre del siglo XX, habituado a los auditorios de universidades prestigiosas, a las reuniones políticas sobre mundialización, a los cenáculos informados de los expertos en desarrollo. Ningún resentimiento contra su época. Sin embargo, su voluntad de no perder el impulso original de la economía, en el mundo tan conformista de la economía académica, muestra la inquietante singularidad de su procedimiento.

Transformada en impulso, la nostalgia ha sido ahogada en una empresa de construcción: la *Capability Approach*. Esta es su obra personal, incluso si ésta se ha vuelto el bien común de una comunidad epistémica mundial. Su trayectoria pasa por los debates que le dan un reconocimiento intelectual fuera de lo común: el debate sobre el “teorema de Sen”, que plantea un desacuerdo entre la eficiencia y las libertades; la discusión sobre el origen de las hambrunas; la controversia con Rawls; el debate con Nussbaum; la crítica del utilitarismo que tiene que ver con la idea misma de desarrollo; la objeción a *Law and Economics*. A través de estas etapas tan diversas de una biografía intelectual, un solo objetivo estaba en juego: soldar de nuevo, a través de mil eslabones y sobre mil temas, la cadena rota de la filosofía política y de la economía.

En el centro de dicho trabajo se encuentra la noción de “capacidad”, noción prometida a una fulgurante carrera que ahora invade las ciencias sociales. No sin mezclas y confusiones: ¿qué no invoca las competencias? ¿Los saberes prácticos? ¿Las “skills”? ¿Las disposiciones? El discurso agrupa en una gran familia semántica todas esas nociones que tienen tanto que ver con reflexividad, aprendizajes y capital humano. Las “capacidades” de Sen tienen seguramente algo que ver con todo eso. Ciertamente participan de las corrientes contemporáneas. Sin embargo, el éxito de la noción es actualmente lo que nos separa de Sen de la misma manera en que es lo que nos conduce a él. Tenemos que retomar la especificidad del procedimiento de Sen antes de tejer vínculos con otros enfoques (de sociología, de psicología, de derecho) y de operar todas las combinaciones.

Voy a tratar de dilucidar algunos aspectos fundamentales de la noción de capacidad de Amartya Sen, y por tanto de despejar algunas líneas organizadoras de su pro-

grama heterodoxo. En un primer momento, me esforzaré por distinguir entre tres acepciones fundamentales de la noción de capacidad en Sen: una acepción fundada en la libertad, una acepción articulada a la plenitud humana, una acepción ligada a la realización de los derechos. Estas tres acepciones provienen de los grandes debates de la filosofía política que Sen ha llevado constantemente. Ellas forman una alianza compleja que no puede deshacerse sin pérdida. Muchos de los malentendidos o las falsas objeciones dirigidas a Sen se desmoronan cuando tomamos en cuenta la complejidad de su noción central. Luego, procederé a una puesta en perspectiva del programa de Sen marcando tres líneas problemáticas que constituyen tres secciones. Primeramente, una problemática de *teoría social*: habría que enfrentar la cuestión del pretendido individualismo de las capacidades en Sen, y su articulación al colectivo. Veremos que el verdadero enigma no es aquel del individualismo, sino aquel de la normatividad. En segundo lugar, una problemática *epistemológica*: ¿qué es una ciencia de las capacidades? Ni puramente positiva, ni solamente normativa; esta ciencia es evaluativa. Trataremos de ver lo que se debe entender por esto. Finalmente, una problemática *de los derechos*, que es la cuestión política clave que trae el procedimiento de Amartya Sen: ¿hacia qué tipo de relación con los derechos, a qué tipo de gobierno democrático nos puede conducir Amartya Sen? Sin entrar en detalle, a título de primer esclarecimiento de esta cuestión compleja, propondremos cuatro modelos de relación con los derechos. La aproximación a través de las capacidades apunta en dirección de un Estado social que se situaría “más allá de la problemática exacerbada de los recursos”.

Las tres acepciones de la capacidad

¿Qué es entonces una capacidad según Sen? La respuesta es triple. Las tres acepciones deben ser bien anudadas para que la tentativa no se vuelva insignificante.

La capacidad de elección

Primera respuesta: la capacidad que Sen ubica en el centro de su reflexión es la *capacidad de elección*. En efecto, ¿no define Sen la capacidad fundamental de las personas que él tiene a su vista como la libertad que ellas “tienen realmente de escoger entre diferentes modos de vida a los cuales (ellas) pueden tener razones para acordar el valor” (1993: 218)? Al hacerlo, Sen remite claramente a la libertad y a la racionalidad del actor. Una elección supone en efecto una evaluación autónoma, sin la cual no hay

más que una pulsión arbitraria y por tanto determinista. Esta noción de la capacidad reposa consecuentemente en una ontología del actor que hace justicia a las “razones de actuar”, es decir a los motivos normativos e ideales que se dan los actores para justificar sus acciones (Boltanski, 2002). En este primer sentido; la noción de capacidad utilizada por Sen no puede confundirse con la disposición de un actor a comportarse regularmente de una manera o de otra en ciertas situaciones. El hombre de Amartya Sen no es “capaz” como el cristal es “frágil”. La fragilidad del cristal es un predicado disposicional ligado a una regularidad: cada vez que el cristal sufre un golpe, se rompe. De la misma manera, podemos describir las características de una persona a través de un conjunto de atributos facultativos. Decir que Paul es descuidado quiere decir que en un conjunto típico de situaciones donde él podría dar prueba de coraje, Paul tiene tendencia a comportarse de manera huidiza y a olvidar sus compromisos. Pero decir que Paul es capaz de elegir no es subrayar una tendencia, sino un momento de reflexividad en el gran flujo de tendencias que atraviesan la vida de Paul.

El mundo de Sen se sitúa entonces en los antípodas del mundo de Bourdieu: la capacidad del primero debe ser claramente distinguida de la “disposición” en el sentido de una interiorización de esquemas de comportamiento que encontrará sus orígenes en las estructuras objetivas de la reproducción social. Sin embargo, para Sen, la libertad no es un acto de gracia que no tendría nada que ver con una posibilidad de comportamiento real, inscrita en lo más profundo de los cuerpos, generada por el entorno social. No se trata de una pura reflexividad, de un acto de la conciencia en el sentido, por ejemplo, de Sartre. Ninguna ontología dualista es convocada por Sen. Ni la simple disposición, ni la anti-disposición, la capacidad de elegir es una meta-disposición: es la capacidad de ordenar opciones, hábitos, disposiciones según las *razones* libremente consentidas.

En este sentido, no se trata de una cuestión entre todo o nada. No se trata de zanjar una opción ontológica binaria: libre o no-libre. La *capacidad* de elegir pone el acento sobre el carácter más o menos extendido de la libertad, sobre las dos vertientes que distingue Sen en el concepto de libertad: un aspecto “oportunidades” y un aspecto “proceso”. Oportunidades: un verdadero abanico de opciones debe ser presentado al agente para que haya elección verdadera. El grado de libertad depende entonces del número y de la naturaleza de los mundos posibles que le son ofrecidos. Proceso: el procedimiento de elección debe hacerse de manera autónoma, desligado de toda interferencia del otro. ¿Hasta qué punto una deliberación es libre? ¿Hasta dónde puede hacer la economía las condiciones materiales? Estas cuestiones importan cuando se trata de dilucidar los procesos reales de toma de decisiones.

Podríamos creer en consecuencia que nos encontramos frente a una variante de la axiomática liberal más clásica. Y en efecto, la ilustración y la defensa del liberalis-

mo contra sus enemigos son parte integrante del programa de Sen. El enfoque de las capacidades participa de la renovación del liberalismo en el debate de la filosofía política de fines de siglo XX. Al igual que Rawls, Sen critica a los utilitaristas siempre listos a sacrificar las libertades frente a las consecuencias (medidas en términos de utilidad); y a los autores que intentan recortar los privilegios del *Selfen* pos de una concepción comunitaria de la buena vida. Un primer centro de los debates vinculados a esta obra encuentra sus raíces entonces en la filosofía política moderna nacida bajo la influencia de la *Teoría de la justicia* de Rawles. Sen aparece allí como un liberal muy refinado y combativo.

La capacidad como potencial de plenitud

Sin embargo, en el contexto de capacidad hay mucho más que una versión sofisticada del liberalismo. En Sen no hay en efecto ni el fanatismo ni el “atletismo” de la libertad que le atribuyen los lectores demasiado apresurados, puesto que su liberalismo está enmarcado y relativizado por otras dos acepciones de la capacidad.

Segunda dimensión de la capacidad: la *capacidad como potencial de plenitud*. La libertad no se apunta a sí misma; transitiva, ella apunta una plenitud sustancial. Encontramos aquí un componente, finalizado y aristotélico, de la capacidad que entra en tensión con el primer componente, formal y liberal. Dado que incluye las miradas concretas de la existencia, la libertad según Sen no se vuelve sobre sí misma como un trompo y, para no disgustar a Sastre, no se agota, orgullosa y seca, en su acto. Ella se concluye en la plenitud humana. Las vidas reales que un individuo puede elegir están articuladas por diversas realizaciones, que remiten a las capacidades en sí mismas diversas: “entre los modos de funcionamiento, algunas son muy elementales –por ejemplo, mantenerse convenientemente alimentado, estar en buena salud, etc.– y todo ser humano es susceptible, por razones evidentes, de reconocerles un gran valor. Otros modos de funcionamiento humano son más complejos, aunque su valor sea aún ampliamente reconocido: por ejemplo, sentir estima por sí mismo, o participar en la vida de su comunidad... Sin embargo, los individuos testimonian grandes diferencias en la importancia que ellos dan a los diferentes modos de funcionamiento humano –incluso si ellos pueden reconocerles a todos un valor– y una teoría de la justicia fundada en la libertad debe estar atenta a estas diferencias” (1999: 64).

Esta acepción de las capacidades desvía la obra de Sen hacia un segundo gran debate: el terreno de la economía del “bienestar” y de las teorías del desarrollo. Ya no se trata solamente de combatir las teorías del desarrollo que amenazan la liber-

ta en pos de las utilidades, como en la primera dimensión. Aquí se trata de luchar contra las teorías que restringen, reducen, nivelan y homogenizan *la diversidad y la heterogeneidad* de las realizaciones que puede perseguir la humanidad libre. La capacidad ha dejado de ser definida, monótonamente, en referencia a la libertad. Esta se volatiliza en un enjambre desordenado de potencialidades. A partir de esto, el concepto de capacidad hace referencia a una multitud de genitivos que especifican las finalidades sin medida común: capacidad de vivir en buena salud, capacidad de saciar su hambre, capacidad de ser instruido, capacidad de comprometerse como ciudadano, capacidad de asociarse, capacidad de llevar una vida sexual plena, capacidad de hacer amigos, etc. Todas estas capacidades declinan las facetas concretas de una vida plena, no de una libertad tautológica.

Conciliar la libertad con la plenitud humana (*human flourishing*), Kant con Aristóteles: el desafío atemoriza a la filosofía contemporánea. La fuerza de Sen se sostiene en algunos enunciados que dan credibilidad a este proyecto. Las capacidades son entonces definidas no por la elección sino por los valores a los que apuntan. La cuestión es por supuesto saber si estas capacidades pueden ser objeto de una lista universalizable, si de cierta forma éstas se encuentran dadas o no en una naturaleza humana reconocible actualmente. Se trata de saber hasta qué punto Aristóteles merece ser asumido en una teoría moderna que da también su lugar a la libertad, a la autonomía de toda valorización. Sen y Nussbaum se enfrentan sobre ese punto crucial (Gaspar, 2004, cap. 7). Sin embargo, sea cual sea su desacuerdo, el uno y el otro subrayan la presencia de valores sustanciales al centro del enfoque por las capacidades.

La capacidad de realización

Pero la capacidad según Sen no es solamente la de *escoger la vida que deseamos llevar*; no es solamente el *potencial de una vida plena*; es también aquella de *conducir realmente la vida que uno ha escogido*. En este tercer sentido, Sen rompe una segunda vez con el formalismo inmanente de las teorías liberales. La cuestión es también aquella de la *realización*, es decir del *acceso efectivo* a los mundos posibles. No es solo una cuestión de elección, sino también de poder, en el sentido estricto de la acción, “lo que hace la diferencia”. Esta preocupación de Sen por la realización de las elecciones se enmarca en una innovación conceptual capital: la *conversión de las capacidades en realizaciones*. Entre la finalidad apuntada y las realizaciones logradas (*functionings*) se deslizan las mediaciones, negativas y positivas, cuyo análisis es crucial para una evaluación de las capacidades.

Los *factores de conversión* están en el centro de la definición de la capacidad que moviliza Sen en su célebre aproximación de las desigualdades. Contra una versión exacerbada de los recursos de la igualdad que pone como Rawls el acento sobre la igualdad de los medios, Sen objeta la multiplicidad de las capacidades para utilizarlos. Una misma suma de dinero no puede ser *utilizada* de la misma forma por un discapacitado que tiene problemas de salud ineludibles porque él está inmóvil o ciego, que por una persona sana que puede consagrar sus inversiones a algo que difiera de las funciones de base como la movilidad o la percepción visual. La libertad positiva del discapacitado no responde, por tanto, a las mismas condiciones de aquel que tiene buena salud. Las diferencias de las capacidades entre las personas son pertinentes desde el punto de vista de la igualdad: he allí lo que no permite sostener el axioma de los bienes primarios de Rawls o aquella de los recursos de Dworkin.

Es entonces hacia un tercer centro de discusiones que se desplaza la *Capability Approach* de Amartya Sen: en esta dimensión, se privilegia el campo de la teoría de los derechos. ¿Qué significa desde el punto de vista del enfoque por las capacidades tener un derecho? Desde la obra mayor sobre la relación entre *entitlements* y hambrunas (1982), Sen no deja de planear esta cuestión que constituye un hilo conductor de su procedimiento, desde las *Austin Lectures* (1985) al *Bosquejo de una teoría de los derechos humanos* (2004).

En este campo, no se trata solamente de combatir la reducción economicista de los derechos realizada por *Law and Economics*: esto podría lograrse sin argumento suplementario por la primera y la segunda acepción de la capacidad. Se trata de dar cuenta de una intuición, importante en un mundo de los derechos generalizados como aquel en el que habitamos, lúcidamente expresados por Martha Nussbaum (2003: 37-38): “el derecho a la participación política, el derecho a la libertad de culto, el derecho a la libertad de expresión –hay que considerar que estos derechos y los otros no son garantías para las personas sino cuando se reúnen las capacidades pertinentes para cumplirlos. En otros términos, asegurar un derecho a los ciudadanos en estos campos, es dotarlos de capacidades de realizar esos derechos en esos campos. (...) Por supuesto, la gente puede tener un derecho pre-político y un tratamiento justo en esos campos, incluso si aún no ha sido reconocido y puesto en práctica; y un derecho puede ser formalmente reconocido pero no puesto en práctica. Sin embargo, al definir la garantía de los derechos en términos de capacidades, señalamos claramente que una población en una nación “C” no tiene realmente un derecho efectivo a la participación política (por ejemplo), un derecho que importa cuando se trata de saber si una sociedad es justa, simplemente porque la ley existe en el papel: ella está realmente dotada de derechos solamente si hay medidas efectivas para volver a las personas capaces de ejercer un poder político. En numerosos países, las mujeres tienen un derecho nominal de partici-

pación política sin tener ese derecho en el sentido de una capacidad. Por ejemplo, ellas pueden ser amenazadas de violencia si dejan su hogar. En suma, pensar en términos de capacidad nos da una referencia para pensar lo que significa verdaderamente dar un derecho a alguien. Esto señala que dicha noción implica proveer los medios para afirmarse y un soporte institucional, y no simplemente impedir los impedimentos”. No se trata solo de la *legitimidad* de los derechos sino del *devenir-real* de los ideales del derecho racional. Las capacidades en este sentido se definen como el conjunto de *condiciones de la realización de los derechos*.

Esta problemática se enraíza, como Sen no ha dejado de subrayar él mismo, en la cuestión planteada por Berlín sobre la libertad positiva (1988, cap. 1), y más allá de Berlín, por Hegel y Marx sobre el “derecho abstracto”. Los sarcasmos de Hegel en contra de la “impotencia del deber ser” se dirigían a las versiones puramente liberales de los derechos naturales y a la versión kantiana, subjetiva, de la moral. Recordemos que los tres reproches que formuló Hegel se referían (1) a la ausencia de consideración de estas teorías normativas por las motivaciones, inclinaciones, tendencias de los sujetos que las aplicarían, (2) a la ausencia de consideración de las consecuencias de un punto de vista puramente deontológico que no gira sino en torno al deber, a los derechos y a la libertad; (3) a la ausencia de elaboración de los conflictos morales, de los dilemas éticos que no deja de engendrar, en la vida real, la aplicación de exigencias morales y jurídicas que no son coherentes sino en el espacio puro de la teoría (Habermas, 2001: 158-159). Es notable que Sen haya retomado esas tres objeciones por su cuenta en un marco totalmente diferente de la tradición hegeliano-marxista y que haya intentado darles una nueva respuesta que no ha llamado a ninguna de las presuposiciones discutibles de esta tradición. El sustenta la respuesta a la primera objeción en una teoría compleja de las motivaciones que mezcla el interés personal y el compromiso por los valores de una teoría reflexiva del juicio práctico (1993: 87-116). El aborda la segunda objeción a través de sus textos referidos a la conjunción del consecuencialismo y de la deontología en el juicio práctico (2000). El testimonia una gran sensibilidad con respecto a la cuestión de la tensión entre los heterogéneos en su versión del juicio práctico (1993: 55-86) esbozando, en el plano social, una teoría de la cooperación negociada (1993: 229-270).

Una concepción compleja de la capacidad

Libertad, finalidad, realización; o incluso: opción, valor, conversión. Toda la originalidad de Sen se debe a la búsqueda de una aleación bien dosificada entre estos tres componentes del concepto de capacidad. Intrincadas la una en la otra, éstas abren

los tres mayores debates que estructuran su obra y construyen su posición original en el campo de la filosofía política y de las ciencias sociales. No podemos abordar la teoría de Sen desmembrando esta triple complejidad que se sumerge en los debates de la filosofía política más que en aquellos de las ciencias sociales *stricto sensu*.

Todo el interés de Sen reside en esta reanudación de la problemática económica en el marco *englobante* de la filosofía política. Él se reconcilia consecuentemente con la “gran inspiración” de economistas como Adam Smith o Karl Marx. Pero se debe subrayar que la preocupación de la globalidad (y de la complejidad) no se convierte en búsqueda de la *totalidad* teórica. Aunque manifiesta muy vastas ambiciones, Amartya Sen no busca elaborar una doctrina cerrada, entregable a domicilio por los teóricos de la justicia sin fronteras y de las agencias universales del desarrollo a los pueblos extraviados. Encontramos raramente, en un autor, una preocupación de autolimitación parecida a aquella que manifiesta Amartya Sen.

Esta autolimitación de su experticia, Sen no la juega tampoco en el modo, clásico, del experto que “sabe todo sobre casi nada”, tan frecuente en el mundo de la consultoría. Él no corresponde a la figura del especialista que se aísla en uno o dos puntos precisos del estudio o que se parapeta detrás de los límites disciplinarios que supuestamente darán la receta de “rigor” del pensamiento.

De hecho, él propone una forma muy original de gestión de la tensión entre la mirada teórica englobante y una parcialidad deliberada de construcción, la misma que él designa con el término *de incompletud de la teoría*. El enfoque de las capacidades es incompleto porque debe prolongarse tanto hacia arriba como hacia abajo. Hacia arriba, el enfoque por las capacidades nos remite a una teoría de vínculo social. Ella esboza una aproximación original de las regularidades y de las indeterminaciones de la relación social. Pero esta sociología implícita queda por construir. Esta se apoya también en una epistemología que no está desarrollada sino a medias. Hacia abajo, la obra de Sen conduce a una teoría de las instituciones y a una teoría del Estado y de los derechos. Esta debe también, para funcionar como marco evaluativo, ser contextualizada. Aquello que es, concreta y empíricamente, una capacidad en una sociedad dada no surge de la definición sustancial que podría dar un teórico en su escritorio, ni tampoco un experto en una sala de reuniones de la ONU. Se debe sumergir el concepto de capacidad en situación, en un contexto particular, para darle su operatividad.

El enfoque de las capacidades se encuentra incompleto dado que debe prolongarse. Este enfoque, por una parte, hace referencia a una teoría de la relación social al diseñar una aproximación original a las regularidades y las indeterminaciones de la relación social. Sin embargo, esta sociología implícita todavía debe construirse. El enfoque se apoya también en una epistemología que se encuentra desarrollada a

medias. Por otra parte, la obra de Sen conduce a una teoría de las instituciones y a una teoría del estado y de los derechos. Asimismo, para poder funcionar como marco evaluativo, debe contextualizarse. Lo que significa, concreta y empíricamente, una capacidad en una sociedad dada, no puede inferirse de la definición sustancial que podría formular un teórico en su sillón, ni siquiera de aquello que un experto puede decir en una sala de reuniones de la ONU. El concepto de capacidad requiere nutrirse de la situación, en un contexto particular, para que adquiera sentido y operatividad.

Podríamos decir entonces que la *Capability Approach* está muy sabiamente inconclusa. Está en espera de explicitación y de reapropiación. Es esta modestia la que produce su fecundidad en el debate mundial e interdisciplinario. Debemos por tanto remontar hacia arriba del enfoque por las capacidades. Lo haremos planteando dos preguntas: ¿cuál es la teoría del vínculo social compatible con ella? ¿Cuál es la versión de la ciencia y del juicio presupuesto por ella? Y hacia abajo: ¿cuál es la teoría del Estado y de los derechos que se deriva?

Una doble articulación de las capacidades

Sobre el plan de la teoría social, la compleja noción de capacidad que viene de ser detallada resulta de una doble articulación: una articulación entre lo individual y lo social (1); una articulación entre las conexiones causales y las conexiones normativas (2).

La capacidad socializada

Los sociólogos frecuentemente se quedan pasmados ante el supuesto individualismo de Sen. El prejuicio liberal (primera acepción arriba) de Sen unido a la conceptualización económica que moviliza han bastado para engendrar un malentendido. Las otras dos dimensiones de las capacidades han sido sistemáticamente desconocidas; cada una apunta hacia las relaciones sociales reales y a los arreglos institucionales. Esta confusión es seguramente una de las fuentes más profundas de la insensibilidad de la comunidad epistémica de los sociólogos con respecto a las problemáticas que recoge la obra de Sen.

Primeramente se debe distinguir claramente las *capacidades* en el sentido de Sen de las competencias que se suponen puramente individuales, *intrínsecas a los individuos*. Los “talentos” que Dworkin reconoce a ciertos actores o las “skills”,

los “dones”, las facultades que detalla la psicología, son predicados puramente individuales. Por supuesto, se constata la tendencia de bien de los enunciados de la economía ortodoxa, de la psicología ordinaria y de las prácticas, públicas o privadas, que se repiten y reproducen ingenuamente, cuando ellas hablan de capacidades (en un sentido genérico), una ontología individualista. En este caso, la capacidad estaría por así decir en el interior de los individuos y a su total disposición. El llamado a desarrollar sus capacidades es entonces un llamado al auto-control y al auto-desarrollo, en la ignorancia de las condiciones contextuales.

Si una teoría de las capacidades no podía formularse sino en el solipsismo metodológico y el mentalismo, ésta no valdría la pena. La capacidad según Amartya Sen va mucho más allá de ese solipsismo metodológico. Esta integra la necesidad de la génesis social de las capacidades del lado del *proceso de formación* de las capacidades. Esta integra también la necesidad de la relación entre la capacidad y su contexto natural y social, que puede ser favorable o desfavorable, en el *proceso de realización*. Se conoce desde hace mucho tiempo la relación lógica que liga génesis y realización en el caso de las capacidades (Bourdieu, 1998). Una capacidad que no tiene la posibilidad de ejercerse es una capacidad que se estrella y muere. Es el desempeño repetido que hace —como todos los pedagogos lo saben— la robustez de una capacidad. Un desempeño supone un entorno social. La deliberación en sí misma, que dirige la elección individual, no es tratada por Sen como una facultad individual: ella participa del proceso social e intersubjetivo de la discusión pública. La argumentación de Sen a favor de una democracia que vaya más allá de la elección electoral por el desarrollo de la deliberación testimonia su rechazo a una acepción puramente mentalista de los procedimientos de decisión.

Se pueden distinguir dos formas de socialización de la capacidad, formando los dos extremos de un continuum que no se divisa por la navaja. De un lado, los *soportes sociales* de las capacidades individuales constituyen un elemento esencial de su realidad. Es así para todas las capacidades individuales, incluyendo aquellas que parecen las más naturales y las más personales. Así, por ejemplo, la ilustración repetida sin fin por Sen puede ser interpretada en este sentido: el caso de la persona discapacitada. Un déficit de movilidad del cuerpo *propio* no constituye solamente un déficit intrínseco e individual; es también un déficit extrínseco y social puesto que el entorno creado *por los otros* ofrece o no algunas compensaciones y algunas posibilidades. Desde ese punto de vista, se debe decir que las personas que caminan sobre dos piernas son discapacitadas al igual que quienes tienen una sola pierna: su diferencia reside solamente en el hecho que estos *disabled people* tienen capacidades más grandes de movilidad que los otros porque éstos gozan de un entorno mejor adaptado al bípedo —aunque no sea tan bien adaptado.

Los soportes sociales pueden ser de diversos órdenes. Ellos remiten a las infraestructuras, a las acciones sociales, a los arreglos sociales y, progresivamente, a las instituciones. Al otro extremo del espectro de las condiciones sociales de las capacidades, se encuentra *la acción colectiva*. La acción colectiva constituye una forma intencional, a veces muy voluntarista, de constitución de nuevas capacidades por asociación. No se puede negar razonablemente que la acción colectiva crea las nuevas capacidades que aún no están a disposición de ninguno de los individuos tomados uno por uno¹. Así un sindicato, o una casa de jóvenes, o cualquier colectivo organizado, permiten generar las posibilidades de elección individuales, ofrecen nuevas finalidades y dan los medios para realizarlas. Puede ser que la creación de nuevas capacidades se pague, simultáneamente, con la destrucción de las antiguas capacidades.

Pero entonces, se dirá, ¿cómo conciliar esta socialización de las capacidades con el individualismo omnipresente en los textos de Sen? Para responder a esta cuestión, se debe movilizar la distinción propuesta por Ingrid Robeyns (2005) entre individualismo metodológico, individualismo ontológico e individualismo ético.

El *individualismo ético* sostiene que la plenitud individual (de la cual la libertad es un importante componente pero no exclusivo) de *cada uno* de los miembros es el valor central que debe ser perseguido por la moral política. Esto tiene como consecuencia que el refuerzo eventual de los colectivos (por las instituciones y la acción colectiva) no se justifica nunca sino como un medio de libertad individual. Al contrario, el *individualismo ontológico* pretende “que solo los individuos y sus propiedades existen, y que todas las entidades y propiedades sociales pueden ser identificadas reduciéndolas a los individuos y a sus propiedades. El individualismo ontológico sostiene así una tesis sobre la naturaleza de los seres humanos, sobre la manera en la cual ellos conducen su vida y su relación con la sociedad” (Robeyns, 2005: 108). En cuanto al individualismo metodológico, éste sostiene que una teoría social no puede explicar jamás un fenómeno social más que como un atributo (eventualmente complejo y compuesto) de la acción de individuos que son los únicos agentes capaces de marcar una diferencia en el mundo real.

El enfoque por las capacidades constituye un ejemplo particularmente claro de individualismo ético. Incluso relativizado de la manera que hemos descrito al comienzo de este texto, la opción liberal de Sen torna a ese individualismo necesario para la definición de justicia. En el plano normativo, no se puede admitir que la opción de sujetos colectivos o de sujetos anónimos sea más importante que la opción de los individuos tomados uno por uno. Se conoce el problema mayor del comunitarismo: concretamente, los individuos dominados pagan siempre los

1 Cfr. Isabelle Ferreras (2008).

costos del “holismo práctico” (las mujeres y los niños en una familia patriarcal, por ejemplo). Sin embargo, de ninguna manera es aceptable que el individualismo ético conlleve al individualismo ontológico: la afirmación del valor ético de la opción *personal* (individual) no implica de ninguna manera la tesis correlativa de la sola *existencia* de los individuos en el mundo humano. Ella de ninguna manera invoca la tesis cuestionable de que los procesos de elección se desarrollan en una situación de vacío social, ni que ellos puedan ser descritos de esa manera. Una afirmación ética de la elección personal es compatible con una teoría que dé una verdadera consistencia ontológica a la relación social y a las entidades colectivas. Si bien es cierto que en un mundo metafísico, la correlación del ser y del deber ser, en última instancia, debe ser garantizada por la ontología, de ninguna manera es lo mismo en una teoría post-metafísica. Asimismo, el individualismo metodológico no es requisito para un enfoque por las capacidades. La descripción teórica de los fenómenos sociales no se limita necesariamente al juego de construcción al cual nos ha habituado la versión utilitarista del individualismo: algunos átomos individuales, cuyos placeres y penas son medidos, se agregan según algunas funciones matematizables. En un marco individualista ético, se pueden introducir algunas otras maneras de describir los agentes individuales, otros agentes diferentes de los individuos y las relaciones sociales no agregativas, sin correr el riesgo de cuestionar la primacía *normativa* del agente individual. La única opción teórica que es excluida del marco metodológico del enfoque por las capacidades es aquella que vendría a negar radicalmente el alcance de la acción individual. Se podría dudar, por ejemplo, la compatibilidad de la teoría luhmaniana con la *Capability Approach*. Pero entre un individualismo onto-metodológico extremo y una teoría sistemática extrema, hay lugar para un amplio abanico de teorías intermedias. Son éstas las que deben ser movilizadas si queremos hacer una metodología socio-lógica del enfoque por las capacidades.

Capacidad normativa y capacidad empírica

De manera general, se puede decir que las capacidades que Sen presta a sus agentes tienen una vinculación fundamental con la noción de sentido y con aquella de regla. Se puede incluso decir que una profunda relación de constitución une el sentido, la regla y la capacidad en el texto de Sen, de acuerdo con dos modalidades diferentes.

Primera modalidad: la capacidad que Sen presta a los agentes es una capacidad para seguir las reglas.

Una expresión como la “capacidad de conducir el proyecto de vida que uno se ha dado”, que Sen retoma fácilmente de Rawls, testimonia una relación intrínseca entre la capacidad y la normatividad. La capacidad de seguir una (o algunas) regla (s) de vida no se refiere, efectivamente, a la simple capacidad de producir empíricamente un desempeño. La producción empírica de un desempeño es accesible incluso al perro de Pavlov. En este caso, las conexiones causales de un sistema dan cuenta de regularidades de comportamiento. Pero la capacidad de “conducir el proyecto de vida que uno se ha dado” constituye, como aquella más modesta de interpretar a Mozart, un género de desempeño que supone otros modos de explicación. De una capacidad naciente de una conexión empírica a una capacidad naciente de una conexión normativa, no hay una diferencia de grados (de complejidad) pero sí una diferencia de naturaleza. De manera general, toda forma de articulación de un sentido invoca las dimensiones de la coherencia, de la validez, de la fidelidad, de la reflexividad, etc. Se lo percibe mejor en el hecho que no se debe solamente evaluar un desempeño cuando tiene éxito; también se debe interrogar sobre su rectitud. Así por ejemplo, Paul es capaz de cantar algo de Mozart. El desempeño de su canto resulta de la activación de su aparato fónico y de sus efectos acústicos. En este sentido, el canto es el resultado de una cadena causal entre las entidades físico-fisiológicas que forman el sistema. Pero para repentizar y cantar Mozart, es necesario algo más que mecanismos causales, aunque sean muy sofisticados. Es necesario comparar el desempeño con rigurosidad, con un modelo, de lo que *debería ser* una interpretación de Mozart. Volviendo a Sen, la “coherencia de una vida” invoca, evidentemente, un concepto normativo de coherencia muy compleja que no reduce una regla lógico-formal susceptible de una aplicación mecánica. Entre un desempeño regular, que testimonee una capacidad factual, y un desempeño correcto, que testimonee la capacidad de aplicar una regla (eventualmente muy compleja), existe una diferencia conceptual fundamental.

En el momento en que una acción es humana, ésta es “normada”, es decir que es presa de una exigencia de sentido. No obstante, en diversos grados, esta capacidad continúa apoyándose en las capacidades empíricas. Se puede hablar de combinación de las capacidades empíricas y de las capacidades normativas al punto en que ellas son, en muchos de los casos, imperceptibles. Es notorio, desde Wittgenstein, que “seguir una regla” es una capacidad cuya descripción y explicación exige la movilización de un léxico de la acción en situación. Se debe referir ya no a un mecanismo (incluso ideal o intelectual) sino a las prácticas sociales encarnadas (Taylor,

1995). Seguramente habría que enfrentar un debate sobre la naturaleza exacta de esas “posibilidades reales”, que son las capacidades no reducidas a mecanismos. Las capacidades que no deja de comentar Sen se parecen probablemente a los *would-be* de Peirce tal como son interpretados por Christiane Chauviré (1989).

Segunda modalidad: las reglas instituidas no regulan solamente las capacidades constituidas fuera de éstas; en muchos casos, éstas son constitutivas de nuevas capacidades.

Desde el momento en que se introduce el espacio de las posibilidades y el orden de las razones en una teoría social, hay que tener en cuenta las anticipaciones de los actores sobre lo que ellos pueden y deben hacer así como sobre aquello que los otros pueden y deben hacer (y no solamente sobre aquello que hacen). Sen supone, como Boudon o Habermas, que las razones pueden constituir causas de la acción; él supone igualmente, de manera muy coherente, que las normas (que organizan el permiso, la prohibición, lo obligatorio) constituyen causas de la interacción. No estamos entonces frente a una teoría “kantiana” que supondría que el actor es *racional* y está vinculado *normativamente* a sus razones frente a un entorno enteramente caracterizado por los *hechos* y las relaciones *causales* que les unen (la soledad de la libertad virtualmente infinita en la necesidad virtualmente infinita!). Suponemos, en el caso del enfoque por las capacidades, que el actor se encuentra también vinculado a su entorno por las normas. Es ésta la razón de la insistencia de Sen sobre los *entitlements* en su léxico de descripción y de explicación empírica (de las hambrunas por ejemplo).

Un *entitlement* puede ser un “derecho” en el sentido legal y jurídico del término, pero sobrepasa ampliamente esta acepción restringida. Sen llega a hablar de “derechos ampliados” para señalar, en el marco de la familia por ejemplo (1993: 255-256), la naturaleza a veces muy informal de esos derechos. Sería quizá mejor traducir *entitlements* por “pretensión legítima”. La estructura de un *entitlement* merece algunas consideraciones epistemológicas puesto que es mucho más compleja de lo que parece, sobre todo cuando se la coloca en relación con las capacidades. Tomemos un ejemplo: un *diploma*, ese objeto “oficial” que reconoce un proceso de aprendizaje de una capacidad. De un lado, un diploma certifica la existencia de la capacidad de una persona. Un diploma de lengua extranjera, por ejemplo, certifica la capacidad de una persona de pronunciar una serie virtualmente infinita de enunciados en esa lengua. Ciertamente no es el diploma el que crea esta capacidad: ésta resulta de un proceso educativo que es externo a su categorización por el diploma.

Pero, por otro lado, el diploma agrega algo a esa constatación dado que es un *título* que puede ser utilizado en el campo social. Con su diploma, el titular tiene acceso al escalafón de la enseñanza y a empleos a los cuales no podría acceder sin él. Esta apertura cambia la posición de la persona que lo posee ya que le abre nuevas oportunidades— puede en lo sucesivo aspirar a una mejor remuneración, acceder de golpe a empleos de tiempo parcial, reorganizar su tiempo familiar, etc. Es la libertad positiva la que se amplía. Este cambio en el espacio de oportunidades que nace con la posesión de un diploma no surge más que de un *reconocimiento* institucional. Existen entonces las instituciones que liberan el espacio de elección y las capacidades de actuación, que virtualizan el espacio individual y social. El reconocimiento de los *entitlements* provee de vidas exitosas a la red social de base.

La capacidad encarnada por el diploma nace entonces de la combinación de una capacidad de hablar una lengua extranjera y de un derecho a actuar en el espacio de las expectativas normativas. Es decir que los derechos no solo *regulan* las capacidades que existirían enteramente fuera de ellos; estos las *constituyen* (parcialmente). Si no se conduce la reflexión hasta esta estructura normativa de la capacidad, perderíamos la especificidad del concepto seniano de capacidad.

Sen presupone siempre esta doble definición de la capacidad, sin tratar de descomponerla. Así, él evoca sin pestañar las conexiones *empíricas* que se tejen entre las libertades políticas: el reconocimiento de los derechos (plan normativo) tiene por efecto suscitar nuevas realidades (plan empírico) que son favorables a los ciclos de desarrollo. El problema no está en escoger entre las dos formas de capacidades, y los dos tipos de lenguaje que dan cuenta de ellas, sino en articular la una a la otra, en combinarlas en conceptos mixtos que no anulen ni la una cara ni la otra. Es que en efecto Sen tiene la misma actitud que Hilary Putnam frente a frente a estas distinciones: éstas pueden ser útiles pero no deben ser absolutizadas, sustancializadas, al punto que se llegaría a creer que ellas se refieren a dos dominios ontológicos distintos de la realidad y a dos lenguajes herméticos entre los cuales ninguna comunicación es posible. Eso sería repetir, en todas las distinciones, el “error de Hume”² con respecto a los hechos y los valores. Sen es un filósofo post-analítico que no practica el análisis sino pragmáticamente. Incluso, para seguirle a Hilary Putnam, no confunde distinción y dualismo (2002: 23). Una distinción puede ser “modesta y ocasionalmente útil” sin que debamos forzar consecuencias excesivas, por ejemplo aquella de clasificar toda forma de capacidad en un dualismo radical, es decir una bipartición que no tolera ni la intersección ni un tercer término.

2 Para retomar el título de la obra de J. L. Gardies 1987, que articula lógica deontológica y lógica de los mundos posibles y abre así la vía a una resolución formal del problema de Hume perfectamente compatible con la aproximación por las capacidades.

Para resumir, se puede decir que la noción de capacidad en Sen presupone siempre, como momentos constitutivos de la acción individual, la socialidad y la normatividad. Nos encontramos pues en presencia de una teoría social más o menos implícita, que podemos, sin forzar los rasgos, calificar de institucionalismo. Aun si sus proposiciones en el debate práctico sobre el desarrollo económico no toman sentido sino en este institucionalismo, es a veces difícil de saber hasta qué punto Sen asume por sí mismo, hasta sus últimas consecuencias, esta posición en el plano de la *teoría* económica. Sen no ha asumido explícitamente la construcción de una economía institucionalista como programa. Sin embargo toda su obra da muestras de orientarse hacia ese camino de pensamiento y es de esta manera que puede encajar con las preocupaciones propias a la sociología.

Una teoría evaluativa pluralista

¿La *Capability Approach* es una teoría positiva o una teoría normativa? Ni la una ni la otra: se trata de una teoría evaluativa. La evaluación tiene por particularidad que “combina” los juicios de hecho y los juicios de valor. Es imposible dar cuenta de un juicio como “Pierre es un descuidado” sin convocar simultáneamente dos formas de juicio: un concepto normativo de coraje en relación al cual Pierre es juzgado; un concepto descriptivo de descuido, que puede detallarse en una serie de criterios comprobados más o menos ligeros (Pierre traiciona a sus amigos, Pierre no toma posición, etc.). Esos dos componentes (normativo y descriptivo) no son separables. Putnam (2004: 72) señala que “el enfoque por las capacidades exige que utilizemos el léxico inevitablemente utilizado, el léxico que *debe* utilizar para hablar de capacidades en el sentido de “capacidades para funciones evaluables”, y ese léxico casi no tiene sino “conceptos enredados”, conceptos que no pueden ser simplemente descompuestos entre una “parte descriptiva” y una “parte evaluativa”. Casi que cada uno de los términos que Sen, sus colegas y sus discípulos utilizan cuando hablan de las capacidades –de las “realizaciones evaluables”, de las “realizaciones que una persona valoriza *fundamentadamente*”, “del hecho de estar bien alimentado”, de “la mortalidad prematura”, del “respeto de sí mismo”, de la “capacidad de tomar parte en la vida comunitaria”– es un término mixto (“enredado”). Una teoría evaluativa se define entonces como una teoría coherente de articulación de tales juicios evaluativos. Ella invoca una epistemología específica que, sin estar totalmente desarrollada, está sin embargo esbozada en la obra de Sen.

¿Cómo calificar las características de una teoría evaluativa en ciencias sociales? Esta epistemología, la podemos calificar de pluralista, a condición de precisar la

significación de este atributo. Debemos distinguir entre el pluralismo de intereses que persiguen las teorías (pluralismo epistemológico externo) y el pluralismo de criterios de evaluación (pluralismo epistemológico interno). Debemos articular razonamiento normativo y razonamiento empírico.

La pluralidad de intereses de la ciencia

Se trata primeramente de reconocer la pluralidad de *intereses* que pueden perseguir las teorías científicas. Sen es en efecto un autor post-positivista que ha sacado las consecuencias de la imposibilidad de poner la mano sobre los “hechos brutos” sin por ello caer en un relativismo post-moderno generalizado. El vínculo entre ética y economía encuentra su origen en esta epistemología pragmatista, no en la preocupación moralizadora de “humanizar la mecánica económica”. Es uno de los más importantes puntos que distingue a Sen de sus colegas economistas (ya sea que pertenezcan a la economía positiva o a la economía normativa): él rompió completamente con el programa epistemológico de Robbins a quien “no le parece (ría) lógicamente posible asociar estas dos materias [economía y ética] bajo otra forma que la simple yuxtaposición” (Robbins, 1935, citado por Sen, 1993: 6).

Un “hecho” es un efecto relativo a al menos dos tipos de selección: la selección por la pertinencia; la selección por el léxico de la descripción. En primer lugar, un hecho cualquiera invocado por un científico no es jamás sino un enunciado tomado en una clase virtualmente infinita de enunciados verdaderos. Algunos de entre ellos son interesantes, y otros no. Hay entonces criterios de selección de los hechos que se les tornan pertinentes en una teoría dada. En segundo lugar, la descripción de un hecho no es verdadera sino en función de ciertas expectativas pragmáticas (como lo había anotado Austin). Decir que París está a 300 kilómetros de distancia de Bruselas es un enunciado simplemente falso si uno se sitúa en un sistema de medida riguroso; pero se trata, en una geografía elemental que debe servir por ejemplo para medir el estado de las rutas, de una buena descripción (una medida suficiente) de la distancia entre las dos ciudades. El sentido de la palabra “distancia” y de la palabra “kilómetro” es diferente según los contextos de utilización. Así, la simple selección del *hecho* y del *léxico* que sirve para describirlo arruina la idea de una lectura directa de lo real –tal-cual– es. El hecho irrefutable de la selección de los hechos por el teórico plantea la cuestión del principio de la selección, que no puede remitir sino a una finalidad (un interés). La cuestión de saber “¿a qué está destinada una teoría?” constituye por tanto una pregunta pertinente en el campo de la epistemología. “Toda descripción, resume Sen, implica discriminación y selección, y la verdadera

cuestión es la pertinencia del proceso de selección tomando en cuenta los objetivos de la descripción” (1980: 561).

De esta situación, ciertos autores deducen la naturaleza intrínsecamente (pero eventualmente secreta) prescriptiva de toda teoría. ¿Si una selección interviene siempre, no es cierto que el saber es acción, y por tanto toda teoría prescripción? Pero tal encadenamiento sería precipitado. Un interés de puro conocimiento puede orientar el esfuerzo de teorización tanto como una intención de clarificar la acción, es decir de afirmar los valores y describir el mundo de manera de disponer de las informaciones necesarias para el funcionamiento de esos valores. La pluralidad de intereses de conocimiento es irreductible. Ella no se reduce ni a la explicación, ni a la predicción –“una descripción puede perfectamente ser adaptada a otros objetivos diferentes de la predicción, por ejemplo el análisis normativo, o la comunicación eficaz, o incluso la satisfacción de una simple curiosidad” (1980: 559). Sen no es tentado por una reducción de esta pluralidad para construir un sistema de intereses de conocimiento de tipo quasi-trascendental, como lo hace Habermas en *Conocimiento e Interés*. Sen es todavía menos tentado por una reducción “normativa-crítica” del campo de las teorías sociales posibles. La integración lúcida de atributos de tipo normativo en el léxico de su teoría no lo inclina a transformar su teoría en filosofía política o en filosofía social crítica. Es uno de los puntos que le separan de ciertas disciplinas que, a imitación de Martha Nussbaum, dejan un lugar bastante marginal al valor de la *Capability Approach* para las ciencias positivas (sociología y economía). Amartya Sen busca mantenerse próximo de las ciencias positivas y empíricas; se preocupa por contribuir a su desarrollo y no solamente por trabajar en una filosofía de la economía o en una filosofía política. El hecho merece ser resaltado ya que vemos constantemente a los sociólogos o a los economistas aficionados a las teorías críticas y normativas abandonar finalmente todo esfuerzo de comprender lo real para refugiarse en la especulación normativa (la evolución de Habermas luego de la *teoría de la acción comunicativa* es un testimonio: la sociología –e incluso la filosofía social– han sido abandonadas en provecho de una filosofía moral y de una filosofía política excesivamente normativas).

El enfoque por las capacidades no aspira en modo alguno a ser la única teoría económica inteligente. Debe pasar sus pruebas y medir su fecundidad en la medida de sus propios intereses. Pero estos intereses no están dados de golpe en un canon de la ciencia evaluativa. Se puede decir que se debe aplicar reflexivamente a las teorías científicas un mismo procedimiento empírico y normativo al igual que ellas aplican a lo real que pretenden estudiar. En la medida en que ellas se despliegan, descubren los intereses a los que sirven al mismo tiempo que se miden por ellos. La historia de la *Capability Approach* en sí misma constituye una ilustración directa ya que testimonia un descubrimiento de su propio perímetro que no fue fijado *a priori*. Es

en efecto progresivamente que este procedimiento epistemológico descubrió nuevas finalidades que se difunden en la comunidad epistémica internacional. Se trata primeramente de una doctrina muy docta de la economía del bienestar y de las teorías de la justicia; se han incorporado nuevas finalidades cuando se ha tratado de contribuir a un posible “índice” de desarrollo humano; las comunidades político-epistémicas preocupadas por la igualdad entre los sexos se apropiaron de la *Capability Approach* que compite, súbitamente, con otras formas de teorías críticas feministas; después de haber interesado a los “desarrollistas” del Sur, los economistas y sociólogos del Norte pueden ahora probar las capacidades en sus propias realidades, etc. Las teorías sociales –como todas las teorías en general– no se miden solamente en el tribunal de la validez empírica y de la coherencia lógica; éstas se miden también a la luz de los intereses prácticos y políticos a los que pretenden servir. Es decir que incluso si es falso que todo juicio teórico es un juicio prescriptivo, es verdad que todo juicio teórico es también un juicio práctico.

La pluralidad de criterios de evaluación en el juicio práctico

El acto de evaluar se revierte en el juicio práctico. Una evaluación puede tomar dos formas. Esta puede primeramente homogeneizar las cualidades que pretende evaluar; o bien puede, al contrario, rechazar semejante homogeneización. El enfoque por las capacidades es una teoría de este segundo tipo. Esta asume la imposibilidad de homogeneizar los bienes que tienen relación con intereses como la búsqueda de la justicia o el desarrollo humano.

La objeción de Sen al utilitarismo no es únicamente una objeción de filosofía política, como aquella de Rawls –incluso si Sen comparte evidentemente esos argumentos éticos en favor del liberalismo. Ella es igualmente epistemológica. Sen reprocha al utilitarismo la reducción de todos los bienes a una sola medida descriptiva homogénea. Todo bien se reduce allí, finalmente, a una utilidad o a un conjunto de utilidades. Estas expresan las satisfacciones que siente un sujeto al disfrutar de sus bienes a través de una sola medida calculable. El espacio de elección es así construido por una forma monótona. Además, el utilitarismo supone que entre esas utilidades, la clasificación será completa y transitiva: un actor racional es capaz de clasificar *todas* las opciones, unas en relación con otras y formular opciones coherentes entre ellas.

Pero este tipo de evaluación violenta la pluralidad de los bienes considerados y de los criterios de su conmensurabilidad. Suponiendo una *sola* norma de evaluación y exigiendo un orden *completo* de preferencias, inflige al actor normas irrealistas de juicio práctico. “Un marco pluralista no presenta ningún inconveniente, afirma

Sen, y someterse a marcos “monistas” no puede ser sino una visión arbitrariamente exclusiva.” (1993: 61). Se debe admitir que el juicio puede simplemente buscar maximizar una elección entre opciones sobre la base de un orden parcial, es decir de un orden que no supone una relación jerárquica entre *todos* los elementos del conjunto. La exigencia de un orden completo es exorbitante desde el punto de vista de una racionalidad limitada.

La crítica que se hace así al utilitarismo es en realidad repetible con respecto de toda teoría normativa que pretende aislar un único criterio para constituirlo en el patrón general y universal que no puede ser relativizado por otros patrones. Así es el liberalismo clásico, en el momento que hace de la libertad un absoluto ético, una prioridad lexicográfica, un “innegociable” jurídico-ético. Es el caso por ejemplo de la teoría de los derechos de Nozick, que da prioridad absoluta al respecto de los derechos-libertades sean cuales sean, en principio, las consecuencias. Al contrario, Sen aboga por una versión de juicio práctico que no dude en operar las estimaciones de “compensaciones” entre los valores ponderados según diferentes bienes: si dos valores están en conflicto en una situación (por ejemplo, dos derechos), los beneficios del uno pueden compensar las debilidades del otro sin por eso ser estrictamente superior en una misma escala de evaluación. Es decir que su versión de juicio práctico es respetuosa de la razón limitada y abierta a la incertidumbre, e inclusive a la tensión, al dilema y al conflicto moral. El agente racional está atravesado de remordimientos, de conflictos, de divisiones, de dudas (1993: 64-66).

Una articulación asumida de hechos y de valores

Último elemento: el juicio práctico que combina diversos órdenes de evaluación —es decir de valores heterogéneos— no puede permanecer insensible a las *consecuencias* de la acción. No se trata solamente de pesar, en el orden de la validez (primera y segunda definición de la capacidad), valores intrínsecos sino también de medir, en el trayecto de la realización (tercera definición), las consecuencias de las opciones planteadas. El consecuencialismo no puede ser monopolio del utilitarismo: es una de las dimensiones constitutivas de todo compromiso práctico.

Eso supone evidentemente una “teoría” —incluso embrionaria y poco elaborada— del mundo, es decir del sistema de interconexiones causales que vinculan las acciones de los agentes a los estados-de-cosas y a las acciones de los otros. Las predicciones referidas al resultado de las acciones son las descripciones posibles de los mundos futuros; éstas deben ser evaluadas cuando se trata de establecer una opción. Este balance entre libertad, valores sustanciales y consecuencias reales determina el juicio práctico en situación.

Es la posición anti-kantiana de Sen. Nada le es más extraño que el famoso “¡tú debes, entonces tú puedes!” que resume (un poco brutalmente) el imperativo categórico. Las capacidades contribuyen a la definición de deberes, incluso si ellas no los definen enteramente, al igual que el sistema de obligaciones contribuye a formar las capacidades. Un juicio práctico bien examinado debe tomar en cuenta las capacidades realmente dadas de hacer una diferencia en el mundo real tanto como en los valores intrínsecos. Hay entonces un alcance *directamente* normativo de la sociología y de la economía en tanto tales. Ese razonamiento abre una toma en consideración de la historia y de los aprendizajes empíricos en el razonamiento moral. La economía y la sociología no constituyen solamente los instrumentos de los cuales puede servirse el moralista que espera aplicar su moral autónoma en el mundo heterónomo. Ellas contribuyen *directamente* a la construcción de los *contenidos* morales y políticos.

Hacia una política de las capacidades

¿Cuáles son las consecuencias de este enfoque epistemológico para las políticas públicas? ¿Para la acción política? Digámoslo francamente: una ciencia evaluativa de las capacidades no constituye un programa de acción, y menos aún un programa político. La versión ingenua de la relación teoría/práctica fabrica una relación instrumental: la teoría fija los objetivos, la práctica suministra los medios. Una teoría evaluativa sobrepasa este esquema planificador. El enfoque por las capacidades es un marco incompleto de evaluación, nada más. Sin embargo, éste examina las verdaderas exigencias sobre la acción.

Hay al menos tres formas de *no* conducir una política de las capacidades: la primera manera es aquella que es defendida por los liberales que Sen denomina “deontologistas” y corresponde a un Estado liberal (1); la segunda manera corresponde a un enfoque de Estado social y se presenta como una mezcla de exigencias deontológicas de libertad y de igualdad y de consecuencialismo (2); la tercera manera –muy presente ahora en las corrientes más modernizadoras de los asuntos públicos– es un modelo consecuencialista que gira en torno a la eficiencia económica (3).

El enfoque deontologista de los derechos

La primera manera responde a exigencias liberales puras. Como las otras tres, el modelo articula una teoría de los derechos, un modelo de razonamiento jurídico y una aproximación del Estado democrático.

1. *Una concepción de los derechos*: en este caso, los derechos se definen como marcos de acción. El ejercicio de los derechos se representa en cierta forma como un partido de fútbol que se desarrolla en el marco de las líneas blancas, visibles, trazadas sobre el suelo y de las líneas invisibles de la regla del juego, encarnadas ocasionalmente por los silbatos del árbitro. Ya que se desarrollan al interior del marco de derechos, los comportamientos de los actores pueden describirse sin hacer referencia a las orientaciones normativas intrínsecas. Sobre el terreno, los actores pueden no ser más que “estrategas”, es decir perseguir fines puramente individuales y no referirse a las reglas del juego sino como un conjunto de sanciones posibles. El derecho no está entonces en la mira de los actores, sino que les queda por fuera.
2. *Una concepción de razonamiento normativo*: las consecuencias no pueden ser tomadas en cuenta en el razonamiento jurídico y moral. Sobre toda consideración de las consecuencias, se impone la exigencia de “tomar los derechos en serio”. Se debe respetar primeramente el contenido de los derechos sin insistir en los efectos. Así, los derechos de propiedad justificados moralmente deben ser respetados incluso si las consecuencias de ese respeto son catastróficas en el plano social.
3. *Una concepción del Estado democrático*: la política pública se distingue del marco constitucional y legal que es la única cosa que cuenta en materia de derechos. No hay pues, en este modelo, una *política* de derechos *stricto sensu*. En el terreno de los derechos, el poder judicial está sobrevalorado y sobrerresponsabilizado. El gobierno en sí mismo es sometido a la justicia.

El enfoque exacerbado en los recursos de los derechos

La construcción del Estado de derecho a través de las revoluciones burguesas se apoya sólidamente en el primer modelo de derechos. Y ésta ha sido, como lo sabemos, fuertemente cuestionada *en nombre de los mismos derechos*. El léxico del socialismo se apoyó en buen grado, por la acentuación polémica del contraste, sobre la noción de igualdad (opuesta a la libertad); pero es precisamente de la libertad (de libertad *real*) de lo cual aún se trataba. A justo título, Sen acentúa esta continuidad entre libertad e igualdad colocando en el centro de su reflexión la libertad positiva. De esta constatación emerge un segundo modelo de derechos, que ha prevalecido a lo largo de la construcción del Estado social. Se apoya en los derechos para operar una distribución (eventualmente muy generosa) de los *recursos*.

1. *Una concepción de los derechos*: los derechos son considerados como derechos -créditos. Estos ya no constituyen marcos de la acción, pero sí un sistema de dotaciones de recursos. Los derechos constituyen los recursos para tener acceso a los recursos. Así lo es en el derecho a la educación, en el derecho a la salud, en el derecho a la vivienda, etc. Hay que subrayar que los derechos llamados de primera generación pueden muy bien caer en este concepto. La distinción entre derechos-marcos deontológicos y derechos-recursos no es equivalente a la distinción entre derechos civiles y políticos (o de “primera generación”) y derechos sociales (de “segunda generación”). Al igual que los derechos denominados “sociales”, la libertad de asociación, la libertad de conciencia, la libertad política... pueden ser interpretados como derechos de acceso a conjuntos virtualmente infinitos de recursos: la educación, el alfabetismo, el espacio público, los medios, los lugares de reunión, etc.
2. *Una concepción del razonamiento normativo*: el razonamiento deontológico no se abandona en este modelo de derecho, sino que se completa por un momento consecuencialista. No se abandona, puesto que la mira normativa se trata como una finalidad, un conjunto de objetivos concretos, más que como un marco rígido; hay una medida de la validez que continúa siendo proporcionada por el sistema de derechos (libertad, igualdad) pero esta medida toma la forma evolutiva de proyectos y de programas concretos. Mientras tanto, la evaluación incluye el cálculo de las consecuencias, movilizándolo las ciencias positivas que captan las cadenas de interdependencia social.
3. *Una concepción de Estado democrático*: desde el punto de vista de los derechos, el poder político que importa en lo sucesivo es el poder ejecutivo, es decir el poder de construir los programas y de ejecutarlos en el respeto de los derechos fundamentales. El gobierno adelanta pues el paso al juez en materia de derechos. El juez mismo pierde su calidad de árbitro para convertirse en ingeniero social, un empresario político. La característica central de este régimen de gobierno es, para decirlo todavía en términos de Sen, la exacerbación de recursos ya que el desarrollo de la libertad positiva se obtiene por una distribución igual de recursos a todos los ciudadanos.

El paso del primero al segundo modelo de derechos no se realiza, sospechamos, sin tensión. Esto ha supuesto, en nuestra historia, un cambio global de estilo de gobernanza que no puede realizarse sino a través de una *mezcla* de los dos modelos según modalidades nacionales muy variadas. Una forma de Estado social se superpone al Estado de los derechos liberales sin por tanto destruirla.

El enfoque consecuencialista-utilitarista de los derechos

La tercera manera de *no* conducir una política de las capacidades es aquella que moviliza las políticas del “capital humano” y de manera más general todas las políticas de “efficiency improvement” que orientan actualmente las modernizaciones de la gestión pública. Consiste en obstruir las capacidades ya no a partir de los recursos, sino de una definición utilitaria (o “welfarista”, este término hay que distinguirlo aquí de una definición “Welfare-State” referida al Estado social en el sentido de la segunda versión de los derechos) de las *functionings* deseables.

1. *Una concepción de los derechos*: los derechos son considerados como instrumentos de bienestar. Se trata fundamentalmente no de principios deontológicos ni tampoco de objetivos sino de una ingeniería institucional destinada a la maximización de las utilidades. La tensión entre las utilidades individuales y las utilidades colectivas es una encrucijada permanente en este tipo de modelo.
2. *Una concepción del razonamiento normativo*: el consecuencialismo aquí domina, pero los objetivos no son aquellos de la igualdad y de la libertad (como en el régimen precedente), sino aquellos de la eficiencia. A partir de esto, el razonamiento puede tomar la forma de un cálculo de optimización o, más modestamente, de maximización. Aquí también, una teoría social debe ser movilizada para dar cuenta de las consecuencias en situación de interdependencia. Es la economía bajo su forma ortodoxa que asegura esta función crucial.
3. *Una concepción del Estado democrático*: el gobierno juega el rol de maximizador del bienestar. En este caso, se supone que los derechos obran el bienestar salvo indicación contraria, que justifica una intervención correctiva. En el esquema de gobernanza, se establece un cierto equilibrio entre poder ejecutivo y poder judicial, equilibrio que contrasta con la primacía del ejecutivo que configura el segundo modelo de derechos, y con la primacía del judicial que configura el primer modelo. Este da como resultado un Estado schumpeteriano (como dice Bob Jessop, 2002) con un fuerte poder acordado a los jueces.

Rights-as-Goals: el enfoque por las capacidades

Se adivina sin dificultad que ninguno de los tres modelos de derechos, anteriormente mencionados, corresponde a una política conforme a los axiomas de un enfoque por las capacidades. El tercero se fundamenta en una definición que no ubica en primer lugar la libertad comprendida en su sentido positivo, es decir la libertad de

opción ligada tanto a las finalidades sustanciales como a los medios de su realización. Toda la importancia del argumento de Sen se refiere a que él demuestra que la búsqueda de la eficiencia por sí misma *no es* –aunque intenten hacer creer a sus partidarios– una política *liberal*. Por su parte, el primer modelo es demasiado ciego a las consecuencias de una política de las prestaciones de los derechos para llamar la atención. Este engendra desigualdades y condena a una parte de la población a sufrir una suerte injusta sin medio legal de transformación de su situación. Es en el fondo el segundo modelo el que se encuentra más próximo de una política de las capacidades, pero con un defecto importante.

Lo que comparte el segundo modelo con una política de las capacidades, indiscutiblemente es hacer de los derechos los objetivos de las políticas públicas. Nos encontramos en el sistema de “rights and goals” deseado por Sen. En este caso, se trata de “un sistema sensible a las consecuencias (pero no necesariamente consecencialista) que cuenta los derechos positivos *entre* sus objetivos (pero no necesariamente sus objetivos únicos)” (1985: 23). Y en efecto, el Estado social fue también un Estado “desarrollista” preocupado del crecimiento económico –no solamente de la distribución. Sin embargo, el Estado social no ha desarrollado los derechos sino de un modo exacerbado de recursos. Al hacerlo, no llega a igualar las capacidades. Grosso modo, en efecto, nos hemos encontrado ante una forma de ascensor social que ciertamente ha elevado el bienestar y las libertades de los individuos, pero que ha mantenido diferencias importantes entre clases, fuertes discriminaciones entre hombres y mujeres, entre grupos étnicos, etc. Como el Estado fue el gestor de esos recursos, el Estado ha impuesto límites muy paternalistas a los individuos a cambio de sus dotaciones (y consecuentemente de su protección), reduciendo así el margen de libertad. El cuarto modelo de derechos correspondería así al siguiente esquema:

1. *Una concepción de los derechos*: los derechos son considerados como fines, y una política de los derechos apunta a igualar las *capacidades de goce* (además de la distribución de los recursos). En ese marco, los derechos son percibidos como *orientaciones intrínsecas* a los comportamientos (éstos no constituyen solamente un marco para los comportamientos moralmente neutros ni instrumentos). Son los actores sociales los que orientan sus derechos (es decir su libertad positiva), no solamente el Estado. No se trata entonces únicamente de las reglas de juego (primera versión) o de las consecuencias de la mirada del bienestar (tercera versión). El conjunto de derechos determina la orientación del sentido de la acción social.
2. *Una concepción del razonamiento normativo*: la mira de los derechos-como-fines hace de la realización de los derechos una tarea infinita. El razonamiento normativo integra el valor intrínseco de los derechos (de primera o segunda

generación) permaneciendo sensible a las consecuencias, puedan éstas o no ser descritas en términos de derechos. Se deja un gran espacio a la evaluación de las situaciones, sobre la base informativa muy vasta que incluye el estado de cosas actuales y previsibles, la motivación de las personas, los efectos locales y globales de la política, etc. La reflexión sobre la base informacional pertinente es parte integrante del razonamiento normativo (no está regulada por una axiomática a priori, como en el primero y en el tercer modelo).

3. *Una concepción del Estado democrático*: en este tipo de sistema institucional, no debemos suponer que la realización de los derechos pasa principalmente por el ejecutivo o por el judicial. Se deja un espacio importante a los actores de la sociedad civil y a los intermediarios del derecho, como ya lo señalé anteriormente (2006). La sociedad civil toma el mando de una acción contextualizada de igualdad de las capacidades. El poder ejecutivo y el poder judicial se consagran en partes iguales a la promoción de las libertades y del bienestar.

Así esbozada, la política de las capacidades conduce a una reflexión institucional. Esta participa del diagnóstico del tiempo presente. Mejor que otras, ella permite una crítica del tercer modelo de los derechos que actualmente coloniza los espíritus y las prácticas de los gobiernos sin por tanto recaer ni en el primero ni en el segundo modelo de derechos, modelos con respecto a los cuales nuestro aprendizaje histórico nos ha mostrado las dificultades. Pero de ninguna manera, el enfoque por las capacidades puede llegar a convertirse en una ideología de recambio. Es simplemente un método de evaluación, conceptualmente coherente y orientado hacia la investigación empírica.

La ciencia económica, campo de origen del procedimiento de Sen, queda transformada en su identidad. Potencialmente, todas las ciencias sociales (particularmente el derecho o la sociología) están involucradas en la tentativa. Puesto que Amartya Sen se ha situado más allá —o sin llegar a— de la contingente definición *institucional* de las fronteras supuestamente infranqueables de su disciplina, él reanuda su impulsión de origen y mata dos pájaros de un tiro: encuentra, en un solo impulso, la fuente de la ciencia económica y los senderos hacia otras disciplinas. Pero todo esto deja un camino abierto; queda todavía por completar las indicaciones profundamente incompletas, medir en aplicaciones concretas la fertilidad del programa, liberar las nuevas teorías posibles.

Bibliografía

- Berlin, I. (1988). *Éloge de la liberté*. Paris: Calmann-Lévy.
- Boltanski, L. (2002). "Nécessité et justification". *Revue économique* 53, n° 2, pp. 275-289.
- Bourdieu, E. (1998). *Savoir faire : contribution à une théorie dispositionnelle de l'action*. Paris : Éditions du Seuil
- Chauviré, C. (1989). "Quand savoir, c'est (savoir) faire". *Critique* XLV, n° 505, pp. 282-299.
- De Munck, J. (2006). "Vers un nouveau paradigme du droit". En *L'économie des conventions. Méthodes et résultats*, F. Eymard-Duverney (Ed.): 249-264. Paris: La découverte.
- Ferreras, I. (2008). "De la dimension collective de la liberté individuelle. L'exemple des salariés á l'heure de l'économie de services". En *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, J. De Munck & B. Zimmermann (Eds.), Coll. Raisons Pratiques, vol. 18, Ed. EHESS.
- Gardies, J. L. (1987). *L'erreur de Hume*. Paris: Presses universitaires de France
- Gasper, D. (2004). *The ethics of development: from economism to human development*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Habermas, J. (2001). *Vérité et justification*. Paris: Gallimard
- Heilbroner, R. L. & W. S. Milberg (1998) [1995]. *La pensée économique en crise!* Paris: Economica.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Nussbaum, M. C. (2003). "Capabilities as Fundamental Entitlements :Sen and Social justice". *Feminist Economics* 9, n° 2-3, p. 33-59.
- Putnam, H. (2004) [2002]. *Fait/valleur: la fin d'un dogme et autres essais*. Paris: éditions de l'éclat.
- Robeyns, I. (2005). "The Capability Approach. A Theoretical Survey", *Journal of Human Development* 6, n° 1, pp. 93-115.
- Sen, A. K. (1980). "Description as Choice". *Oxford Economic Papers* n° 3, pp. 353-369.
- Sen, A. K. (1982). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon press.
- Sen, A. K. (1985). "Rights as Goals (Austin Lecture)". En *Equality and discrimination: essays in freedom and justice*, S. Guest & A. Milne (Eds.): 11-25. Stuttgart: Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH.
- Sen, A. K. (1993). *Ethique et économie. Et autres essais*. Paris: presses universitaires de France (Philosophie morale).

- Sen, A. K. (1999). *L'économie est une science morale*. Paris: La Découverte
- Sen, A. K. (2000). "Consequential Evaluation and Practical Reason". *Journal of Philosophy* XCVII, n° 9, pp. 477-502.
- Sen, A. K. (2003) [1999]. *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*. Paris: Odile Jacob.
- Sen, A. K. (2004). "Elements of a Theory of Human Rights". *Philosophy and Public Affairs* 32, n° 4, pp. 315-356.
- Taylor, C. (1995). "Suivre une règle". *Critique* 51, n° 579-580, pp. 554-572.

Tecnologia Social e Economia Solidária: construindo a ponte

GAPI-Unicamp*

Rafael de Brito Dias (Coordenador)
Renato Peixoto Dagnino (Coordenador associado)
Henrique Tahan Novaes
Milena Pavan Serafim
Rodrigo Rodrigues da Fonseca
Rogério Bezerra da Silva
Laís Silveira Fraga
Carolina Bagattolli
Márcia Maria Tait de Lima
Vanessa Maria Brito de Jesus
Alcides Eduardo dos Reis Perón
Janaína Elisa Pati de Faria
Ednalva Félix das Neves

59

Introdução

O propósito deste texto é investigar os pilares que, de um lado e de outro de dois territórios ainda separados –da Economia Solidária (ES) e da Tecnologia Social (TS)–, podem ser identificados para construir a ponte que potencialize, por meio do tráfego das contribuições que neles se estão produzindo, o seu mútuo desenvolvimento.

Construir a ponte, no sentido de elaborar políticas públicas, é essencial para produzir o suporte cognitivo e material –a Tecnologia Social– necessário para tornar sustentável no plano econômico, social, cultural e ambiental, a Economia Solidária. Coerentemente com seus propósitos, o texto possui como objetivo mais ambicioso contribuir para a elaboração de políticas públicas para fortalecer esses dois pilares. Isto é, para fomentar atividades de ensino e pesquisa

* GAPI – Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas

em Tecnologia Social em instituições públicas e no âmbito dos empreendimentos solidários – pilar Economia Solidária – que realizam atividades de produção de bens e serviços que dela necessitam.

Como ficará claro ao longo do texto, os conceitos de Tecnologia e de Economia Solidária que utilizamos e que sugerem a metáfora da ponte são também responsáveis por outra: a que entende a Tecnologia Social como plataforma cognitiva para a Economia Solidária.

O texto parte de duas questões de fundo. A primeira delas é “como utilizar os arranjos institucionais existentes e como conceber novos arranjos para fomentar a produção de bens e serviços intensivos em Tecnologia Social pela Economia Solidária, mediante o adensamento, o entrelaçamento e o completamento de cadeias produtivas?”. A segunda é “quais insumos devem alimentar a formação de profissionais, nos planos do ensino, da pesquisa e da extensão, para desenvolver Tecnologia Social?”. É com base nessas preocupações que construímos a argumentação aqui apresentada.

Avançando no terreno normativo, o texto se propõe a contribuir para desenhar estratégias para enfrentar os obstáculos ao fortalecimento dos dois pilares e à construção da ponte pela qual irá transitar a sociedade “para além do capital” que queremos. No plano teórico, o desafio é extremamente complexo (e, evidentemente, não temos a pretensão de superá-lo, apenas apontar alguns elementos que parecem necessários para qualquer estratégia que se proponha a fazê-lo). Como conceber novos conceitos, abordagens, metodologias, práticas, sociabilidades e lógicas que orientem essa construção a partir da crítica à crescente mercantilização de todos os âmbitos da vida? Como subverter os mecanismos que constituem o capitalismo contemporâneo, e a sua racionalidade tecnocientífica subjacente, tendo como guia propostas como as do “bem viver” e lógicas desmercantilizadas, autogestionárias, enfim, solidárias? Num plano operacional, como mapear oportunidades para a implantação de empreendimentos solidários (inclusão produtiva), prospectar potenciais de desenvolvimento de Tecnologia Social, identificar linhas de menor resistência para a mudança de marcos legais? Como, enfim, construir “a tal ponte” entre a ES e a TS?

Dedicando-se a esses questionamentos, este Texto para Discussão parte de algumas reflexões sobre a Economia Solidária (e aquilo que a difere da Economia Formal), enfatizando sua importância no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para a América Latina. Avança, posteriormente, no sentido de explorar a importância da Tecnologia Social como base cognitiva e material da Economia Solidária. Por fim, debruça-se sobre o papel do Estado como ator que é entendido como fundamental para alavancar essa dinâmica. Convém advertir os leitores para o fato de que, buscando deixar o texto mais conciso, não oferecemos

aqui as definições básicas que poderiam ser úteis àqueles que ainda não têm familiaridade com algum dos temas tratados. E, também, convidá-lo a consultar a versão estendida, de cerca de 50 páginas, de onde ele foi extraído.

Esperamos, com isso, sintetizar a perspectiva do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da UNICAMP acerca do assunto e apresentar um material apropriado para receber comentários, críticas e recomendações que possam enriquecer nossa.

Economia formal, informal e taxa de lucro

Ao contrário do que ocorre no setor formal da economia, na ES, idealmente, não haveria complementaridade entre os empreendimentos (solidários) que a constituem. Como consequência da lógica que os origina, eles tendem a produzir bens e serviços semelhantes. Como, ao contrário do que ocorre com as empresas, onde os laços de compra e venda ao longo de cadeias produtivas compactas são a razão de ser de muitas delas, eles não são complementares. E a tendência na ES, ao contrário do que ocorre no setor formal, não é formar de cadeias produtivas, mas reproduzir uma situação de “funcionalidade subordinada” dos empreendimentos solidários em relação à Economia Formal. Esse fato, ao mesmo tempo em que não deve surpreender, uma vez que a “lógica” da sua criação nada tem a ver com a que preside a das empresas, aponta a necessidade de que se busque conceber e implantar, por intermédio dos meios cognitivos, legais, se subsídio estatal, etc., uma lógica alternativa; aquela que estamos chamando de “lógica solidária”. Embora, à primeira vista, seja suficiente entender o que caracteriza a funcionalidade que existe entre essas duas economias, e o porquê a segunda tenda a estar inevitavelmente envolvida numa situação de dependência ou de subordinação em relação à primeira, é conveniente aprofundar este ponto.

Para tanto, é necessário entender por que o *establishment* engendrado pelo capital (entendido como o controle que o entremeado de relações mantido entre as elites sociais, econômicas e políticas exerce sobre o conjunto da sociedade através do Estado) tanto teme a economia informal? Por que ele insiste em querer “formalizar” os informais? E o que essa pressão por uma formalização de tipo subordinado implica em termos das dificuldades que o *establishment* interpõe (e tenderá cada vez mais a interpor à medida que avance a democratização de nossa sociedade) ao movimento do setor informal na direção de um arranjo socioprodutivo como o dos empreendimentos solidários?

Cinco fatores parecem explicar essa resistência:

- i. Porque no que tange à relação direta entre capital e trabalho, essa dinâmica estaria associada ao fato de que o capital, a menos que resolva “penetrar” no setor informal em função de uma mudança na sua expectativa de lucro, não tem como extrair mais-valia de seus integrantes.
- ii. Porque ao não contribuírem para formar o “exército industrial de reserva”, os empreendimentos solidários não exercem pressão para a diminuição da remuneração dos empregados no setor formal.
- iii. Porque o capital não tem como precisar (e apreçar) o valor dos bens e serviços, inclusive o da mercadoria força de trabalho que mediante relações que não são de assalariamento ele adquire. O custo de sua reprodução pode estar “disfarçado” pelo produto gerado por atividades informais –lícitas ou não– exercidas pelos “informais”.
- iv. Porque o fato de que não há como taxá-los com os impostos que incidiriam na produção de bens e serviços resultantes dessas atividades ou na renda auferida.
- v. Porque o ganho de consciência, mobilização, capacitação e organização dos empreendimentos solidários tem ainda ocorrido de forma muito tímida e frequentemente hostilizada pelas elites interessadas. Um avanço nessa direção envolveria, necessariamente, dois movimentos sequenciais, de “conscientização” dos explorados (ou a transformação de “conflitos latentes” em “conflitos encobertos”) e “empoderamento” (transformação de “conflitos encobertos” ou “latentes” em “conflitos abertos” passíveis de integrarem a agenda decisória das políticas públicas).

Economia Solidária e modelos de desenvolvimento

Cada vez mais a estratégia “neodesenvolvimentista” tem ganhado força como proposta teórica e como possibilidade política para os países latino-americanos. Aborda-se a seguir alguns pontos que parecem limitar a vigência desse modelo; limites que poderiam ser superados pela incorporação da ES à estratégia de desenvolvimento que ele se propõe desencadear. O “neodesenvolvimentismo” pode ser entendido como uma proposta de orientação das políticas públicas baseada na recuperação do pensamento latino-americano do qual foram expoentes intelectuais ligados à CEPAL, como Raul Prebisch e Celso Furtado nos anos de 1950 e 1960. Pensamento cujo conteúdo propositivo permaneceu até o início do período neoliberal e atravessando o das ditaduras sul-americanas, mais do que como orientação, como eixo em

torno do qual se organizaram políticas públicas que iam desde a cambial e creditícia até a de educação e científico-tecnológica.

O “neodesenvolvimentismo”, não se apresenta como uma simples recuperação daquele pensamento. Talvez Por pela ênfase que coloca na necessidade de que os países da região se contraponham à globalização e à crise do modelo (e do pensamento) neoliberal, ele não leva em conta a radical diferença que apresenta o contexto atual daquele que originou esse pensamento. Em particular interessa ressaltar o que respeita aos atores sociais que estão disputando a hegemonia na condução das políticas públicas e que por isto emergem como autênticos “fatos portadores de futuro” capazes de construir um cenário normativo coerente com seus valores e interesses. Ou seja, os “ex-excluídos” que, inclusive no plano econômico, fruto dos programas compensatórios que como o Bolsa Família no Brasil, estão a pressionar a agenda decisória das políticas públicas para que contemplem suas próprias agendas em processo de expansão quantitativa e qualitativa.

Nesse sentido, o neodesenvolvimentismo, por apontar, ainda que não explicitamente, para a reconstituição do pacto desenvolvimentista, no qual ocupava um lugar de destaque a burguesia nacional (então nascente e hoje quase extinta ou claramente subordinada), que conduziu a um estilo de desenvolvimento concentrador e subordinado, e que logrou incorporar s atores sociais situados no campo da esquerda, deve merecer uma séria discussão.

Retomando, agora, o fio da meada, e para argumentar acerca da escassa viabilidade de que o neodesenvolvimentismo possa vir a solucionar os problemas que hoje afligem os povos da região latino-americana, vale a pena indicar algo que parece fundamental. Isto é, que a nossa “economia popular”, informal ou atrasada, diferentemente daquela que foi absorvida nos países avançados pela economia formal (e que mais rigorosamente falando deveria ser classificada como pré-capitalista), não foi nem será, como reza a teoria do desenvolvimento econômico que aprendemos, incorporada ao setor formal (ou “moderno”) dos países periféricos. Aquela incorporação, verdade seja dita, só ocorreu no capitalismo avançado de onde proveio essa teoria. A qual, por este motivo e como sói acontecer, se tornou para nossas elites, na periferia culturalmente dependente do capitalismo, um modelo a ser emulado por intermédio da ação do Estado colocado, bem mais do que naqueles países, a seu serviço.

Aqui, a reprodução do “mecanismo” da “funcionalidade subordinada” do setor informal tem provocado sua permanência no tempo e nos espaços que se situam na margem econômica do sistema de produção de mercadorias.

Há que entender então que é conveniente para o *establishment* do capitalismo brasileiro que o setor informal siga existindo. É ele que garante, por um lado, um

continuado e até agora “inesgotável” processo de acumulação primitiva semelhante, àquele que vem dilapidando nossos recursos naturais e deteriorando nosso ambiente. E, por outro, o mecanismo de geração de mais-valia absoluta que, por meio da manutenção da tendência decrescente do valor real dos salários que acompanhou nosso “desenvolvimento” econômico, beneficia os proprietários da economia formal sem que para isto tenham que aventurar-se nos mares inóspitos e arriscados da inovação que, nos países avançados, pela via do aumento da mais-valia relativa, é o que impulsiona o capitalismo.

O que é extraído do trabalhador situado no campo “atrasado”, na informalidade (e, historicamente, quando se trata da transição do feudalismo para o capitalismo, ou analiticamente, quando se pensa na situação descrita pela teoria do desenvolvimento econômico) e submerso numa “produtividade marginal do trabalho” menor do que a do espaço urbano industrializado, não é mais-valia relativa.

Parece conveniente esclarecer a esta altura o porquê da recorrente menção que se faz à relação que teria ocorrido entre o capitalismo que emergiu, ao longo de vários séculos, da desagregação do sistema feudal. Ou, mais precisamente, porque se toma o modo como o marxismo interpreta esse processo como referência para analisar a relação entre o setor formal e informal da economia brasileira. A razão é simples: a analogia, embora forçada, se deve a que aquela estilização parece ser útil (senão a única) para abordar essa relação.

Sendo talvez dramático demais, mas para que se entenda o caráter dessa relação, há que entender que o que provém do setor informal não é suor, é sangue! Não é mais-valia relativa oriunda da introdução do que os marxistas ortodoxos, por aceitarem o dogma da Neutralidade e do Determinismo da tecnociência que serve à doutrina liberal, ainda chamam de “progresso técnico”. Não é algo derivado do desenvolvimento linear e inexorável das “forças produtivas” que tensionam as “relações sociais de produção” etc. e que segundo eles é o motor da História. É mais-valia absoluta.

O que, aliás, está muito de acordo com nossa condição de barbárie, onde uma elite travestida de “burguesia nacional”, que não é nem burguesia, porque não rompeu com a oligarquia rural e não tem sido sequer capaz de explorar a “sua” classe trabalhadora, como o faz sua congênere dos países avançados, nem nacional, uma vez que se alia com o imperialismo. O que faz com que dela não se pudesse (nem se possa) esperar a revolução democrático-burguesa, processo que seria fundante do nosso capitalismo orientado pela idéia do desenvolvimentismo.

Incluir os excluídos (os situados na economia informal ou pré-capitalista) na economia formal, como sempre foi o sonho de todo desenvolvimentista, e ainda o é no caso dos neodesenvolvimentistas de hoje, mantendo a idéia tradicional e

cada vez menos exequível, de absorver o setor informal, não é, definitivamente, a proposta que aqui se defende.

Parece-nos mais social, política, e ambientalmente sustentável incluí-los, não na economia formal, e sim, na ES. Há que enfatizar, então, que aqui se entende a ES como o “antônimo” –a imagem especular– do setor informal. E que os movimentos da Economia Solidária e da Tecnologia Social, que atualmente começam a convergir, devem adotar a idéia de que a oposição (ou a contradição a ser resolvida pelo desenvolvimento) não deve ser entre os setores formal e informal, como pensavam os desenvolvimentistas e dão a entender os neodesenvolvimentistas, mas sim entre o setor formal e a Economia Solidária.

Parece, portanto, que a estratégia neodesenvolvimentista seria tão inócua quanto é hoje o “remédio keynesiano”. A virtuosa cadeia consumo-produção-emprego, estimulada pelo Estado e que resultava em crescimento econômico e na diminuição do desemprego e da exclusão, foi quebrada pelo avanço da Tecnologia Convencional no sentido de incrementos crescentes da produtividade da força de trabalho. O que se tem hoje são, cada vez mais, economias onde o crescimento se dá sem criação de empregos (*jobless growth economies*) ou, até mesmo, com a eliminação de empregos (*jobloss growth economies*).

Essa situação faz com que a exclusão social aumente em praticamente todas as países e que se mostre particularmente dramática na periferia do capitalismo. A Tecnologia Convencional, ao mesmo tempo em que é, cada vez mais, um obstáculo à geração de empregos no âmbito da Economia Formal, não tem como ser utilizada nos empreendimentos solidários sob pena de transformá-los em empresas: justamente o que quer evitar o ideal da ES. É preciso, portanto, construir a ponte entre a TS e a ES, fortalecendo, assim, as estratégias para a superação da miséria e da exclusão social na América Latina.

Lógica do capital, “lógica do desespero” e “lógica solidária”

O que se propõe com os argumentos expostos até aqui é que a superação da lógica do capital. A qual só poderá ocorrer por meio do fortalecimento de uma “lógica solidária” –e não, como vem ocorrendo até agora, com base no que aqui se denomina a “lógica do desespero”.

A concepção da “lógica solidária” supõe um entendimento da lógica –do capital– que articula (1) o capitalismo, (2) a empresa e o (3) desenvolvimento, por ela, da Tecnologia Convencional que seja suficiente para conferir sustentabilidade ao conjunto de natureza simétrica que abrange a (1) a Economia Solidária, (2) os em-

preendimentos solidários e (3) o desenvolvimento de TS com interveniência direta dos mesmos. Ou, mais precisamente, elaborar uma lógica que oriente os processos que temos denominado de Adequação Sociotécnica.

Convém aqui ressaltar o quanto essa iniciativa é, por várias razões, temerária, e ressaltar que ela só será tentada aqui pela inexistência de uma proposta similar que sirva para orientar a prática dos interessados em conferir sustentabilidade ao conjunto que se quer fortalecer. De fato, partir da observação de como funciona um conjunto dotado de propriedades sistêmicas que foram sendo adquiridas ao longo de um processo secular de co-organização para chegar a propor outro, de natureza contra-hegemônica e sentido “contrário”, só se justifica na medida em que se reconheça que praticamente qualquer avanço que se obtenha nesta direção tende a resultar em algo menos pior do que a “lógica do desespero” que tem sido adotada na formação de empreendimentos solidários.

A lógica do capital pode ser estilizada a partir de uma corrente cujo primeiro elo é composto pelos valores e interesses dos detentores do capital e que informa uma racionalidade de maximização de lucro e de reprodução ampliada do capital (o segundo elo). Esse, por sua vez, orienta um terceiro: o procedimento de *screening* (ou escrutínio) na economia avaliando a expectativa de taxa de lucro de cada segmento. Ou seja, as empresas se instalam em segmentos econômicos segundo uma ordem decrescente de lucro esperado. E “param” quando esbarram numa taxa de “lucro” tão baixa que não lhes interessa, que só é compatível com a “lógica do desespero” da Economia Informal de onde estão emergindo s empreendimentos solidários.

O quadro que segue, organiza a reflexão acerca do objetivo (momento normativo) de idealizar uma “lógica solidária” a partir do que se descreve como sendo a “lógica do capital” (momento descritivo), referindo-as a três elementos que se imagina encadeados (ou derivados) na ordem em que são apresentados. O primeiro elemento (ou elo) seriam os “Valores e interesses” dos sujeitos associados a cada uma das duas lógicas. O segundo, “Racionalidade locacional”, se refere à maneira como atuam esses sujeitos para determinar onde situar os empreendimentos que organizam. O terceiro, “Insumo informacional”, alude ao conhecimento que eles necessitam para tanto.

	“lógica do capital”	“lógica solidária”
Valores e interesses	Aceitação e naturalização da propriedade privada, hierarquia e controle, exploração, busca e apropriação de lucro, competição entre empresas	Rejeição à propriedade privada, solidariedade, autogestão, geração de trabalho e renda e repartição do excedente gerado visando a complementaridade entre empreendimentos solidários
Racionalidade locacional	Oriunda de um longo processo de co-organização condicionado por objetivos de ocupação de segmentos de expectativa de lucro decrescente, complementaridade via competição	Adoção de racionalidade capaz de substituir a “lógica do desespero” por procedimentos visando a complementaridade dos bens e serviços via encadeamento (completamento e entrelaçamento de cadeias produtivas)
Insumo informacional	Conhecimento do empresário acerca das oportunidades de investimento	Identificação de espaços situados na zona de transição entre os setores formal e informal visando a produção de bens e serviços para autoconsumo, encadeamento, e para aquisição via poder de compra do Estado

O resultado buscado com a “lógica solidária” é orientar, no nível “micro”, de cada empreendimento solidário existente ou a ser criado, quanto à identificação/seleção de oportunidades de geração de trabalho e renda. O que demanda uma perspectiva metodológica de tipo “macro”, centrada num conjunto de procedimentos que tem como ponto de partida o escrutínio do tecido produtivo (nacional, regional ou local) em busca de oportunidades (algo assim como o que no ambiente privado se denomina “nichos de mercado”) passíveis de serem aproveitadas por empreendimentos solidários.

Conceber e pôr em marcha esse conjunto de procedimentos depende crucialmente das incubadoras universitárias de cooperativas e de arranjos semelhantes. Apoiado nos recursos cognitivos existentes nelas e nas universidades e nos institutos públicos de pesquisa, esses procedimentos seriam recorrentemente aplicados de modo coerente com o próprio conceito de empreendimento solidário no que se refere à propriedade coletiva dos meios de produção, práticas autogestionárias, etc., e levando em conta o critério-objetivo de independência das redes de ES em relação à Economia Formal (circuito privado, mercado) com vistas ao entrelaçamento de cadeias produtivas e seu completamento à montante e à jusante.

Esse conjunto de procedimentos permitirá ir mais além da ação usual, abandonando a “lógica do desespero”. Aquela que instintivamente adota um excluído de-

esperado quando, para sobreviver, cata no lixo as latas de alumínio e as oferece ao atravessador que por elas paga um preço vil e as reinsere, como insumo industrial, na Economia Formal. A “lógica solidária” é a que permitirá a transformação do lixo –valor de uso assimilável à propriedade coletiva dos meios de produção– empreendimento solidário não em valor de troca, para o mercado, e sim em outro valor de uso a ser utilizado por outro empreendimento solidário. Será uma Tecnologia Social para produção, de esquadrias de alumínio, em empreendimentos solidários, para mais da metade das moradias brasileiras que são construídas pelos seus próprios moradores o que viabilizará a ES.

A proposta é, então, fazer com que novas oportunidades tão importantes quanto o “fenômeno” dos catadores (ou da reciclagem) não sejam fruto a aplicação da “lógica do desespero”; aquela que provém da ação desesperada dos excluídos. É fazer com elas seja o resultado de um processo que, desde o início, por meio de uma perspectiva metodológica de tipo “macro” como a aqui proposta, possa mobilizar os recursos cognitivos das incubadoras e das universidades e institutos de pesquisa, econômicos/políticos dos governos e de pressão social dos movimentos sociais, “engenheirar” cursos de ação com maior chance de sustentabilidade. Aquilo que se está aqui chamando de “lógica solidária”.

Para imaginar um dos seus resultados, pode-se pensar numa lista, elaborada até onde for possível com a participação de integrantes dos movimentos sociais interessados, que detalharia para aquela oportunidade, o conjunto de informações de caráter econômico e tecnológico necessário à exploração, pelos empreendimentos solidários a serem criados ou estimulados, caso já existam, a aproveitá-las. Além de ser um insumo para a elaboração de políticas públicas e para a orientação de ONGs, empreendimentos solidários, etc., ela funcionaria, no âmbito das incubadoras de cooperativas e das universidades como uma agenda de trabalho. De natureza interdisciplinar, e tendencialmente regional e local, ela serviria para orientar as atividades de docência e pesquisa nas instituições públicas de ensino hoje envolvidas, em grande medida por default, por inércia, ou pelo vácuo de projeto criado pelo neoliberalismo.

Abordando, agora, dificuldades de natureza material (não cognitiva) que teriam que ser enfrentadas pelos empreendimentos solidários, cabe ressaltar a necessidade da elaboração de políticas públicas adstritas a outros âmbitos de atuação do Estado capazes de materializar o potencial de mudança das medidas de política universitária e de C&T. E que poderiam ser entendidas como complementares, dado que situados no âmbito externo à universidade, àquelas que visam o fomento direto às incubadoras de cooperativas.

Terão que ser criados mecanismos institucionais que garantam, pelo “lado da demanda”, que os bens e serviços produzidos pelos empreendimentos solidários

possam realizar-se no “mercado”; entendendo-se por “mercado” algo que compreenda, inclusive, a demanda exercida através do poder de compra do Estado e, também, aquela proveniente dos integrantes da própria ES e do setor informal.

Por isso, aqueles profissionais encarregados do ensino, da pesquisa e do desenvolvimento de novas tecnologias teriam também que contribuir para a sustentabilidade dos empreendimentos solidários funcionando como um elemento de ligação (e tradução) entre o mundo dos empreendimentos solidários (e, em geral, dos movimentos sociais) e o mundo das agências do Estado hoje dedicadas a subsidiar a inovação nas empresas. Mundo com o qual eles, em função de sua formação, estão familiarizados e que teria que ser transformado, inclusive a partir da atuação destes profissionais.

Um objetivo dessas políticas públicas, de natureza específica e focada, seria o fomento ao entrelaçamento e completamento (à jusante e, principalmente, à montante) das cadeias produtivas em que atuam ou podem vir a atuar a curto prazo os empreendimentos solidários de maneira a torná-los cada vez menos dependentes da economia formal; seja para a colocação de seus produtos, seja para seu abastecimento com insumos produtivos. A consecução desse objetivo, complementar ao anterior, teria que contar com instrumentos de crédito específicos e preferenciais para aquisição de insumos, desenvolvimento de tecnologia, etc.

E como viabilizar a consolidação da lógica solidária? Suponhamos, para melhor explicar, uma situação-problema: a dificuldade que está enfrentando uma incubadora para viabilizar um dado empreendimento solidário. Suponhamos também que a incubadora atribui o problema ao fato do empreendimento solidário não ser competitivo no mercado em que tenta comercializar seu produto. E que, ademais, ela entende como causas dessa falta de competitividade o fato do produto do empreendimento solidário possuir qualidade inferior e preço superior ao oferecido pelas empresas (no setor formal). E que, “terminando” –no sentido da direita para a esquerda– essa cadeia causal, que isso se devesse a que os trabalhadores do empreendimento não possuem a qualificação adequada (que seria, então, a “causa primeira” a ser atacada).

A incubadora tenderia a apontar como causa crítica da situação-problema –“Insucesso da incubação”– a causa “Trabalhadores pouco qualificados”, uma vez que as demais, por envolverem situações que dependem do comportamento reativo dos concorrentes (expressas por “superior”, “inferior”, “competitivos”), estariam fora de sua governabilidade. E tenderia a planejar, para resolver o problema, ações relacionadas à qualificação dos trabalhadores no sentido de adquirir as capacidades que permitiriam ao empreendimento alcançar padrões de qualidade e preço competitivos em relação às empresas concorrentes que produzem bens ou serviços semelhantes.

Imaginemos, agora, que numa conversa com uma pessoa externa à incubadora, por exemplo, seus integrantes, passassem a perceber que o que consideravam causas do problema “Insucesso da incubação” são, na realidade, apenas percepções (equivocadas) da situação-problema que enfrenta. Percepções condicionadas pelo fato da incubadora estar sofrendo de uma “cegueira situacional”. Isto é, condicionada por uma forma de enxergar a realidade que decorre de uma perspectiva influenciada por sua situação. Por um “ângulo de visada” enviesado em função de sua história passada ou, no caso, de uma “cultura organizacional” condicionada pela atuação (práxis) dos integrantes da incubadora na incubação de empreendimentos solidários. Ou derivada da absorção do resultado da experiência de outras incubadoras.

Em suma, a incubadora estaria atuando segundo o que essa pessoa externa considera um procedimento inadequado para lograr o objetivo de inclusão social. Segundo ela, o resultado desse procedimento, por estar orientado pela “lógica do desespero”, seria desproporcional à energia que a incubadora está despendendo para tentar viabilizar o funcionamento (ou evitar a “falência”) do empreendimento. Ou seja, o fato de que sua instalação decorre de uma lógica associada ao modo de atuação –precário e desesperado– de um excluído sem expectativas de se envolver em outra atividade para sobreviver, tenderia a levar a um sistemático desperdício do potencial de trabalho da incubadora.

O fato das incubadoras estarem atuando segundo a “lógica do desespero”, tentando viabilizar uma cooperativa cuja formação ocorreu da forma desesperada, e não mediante a “lógica solidária” demandaria uma avaliação mais acurada acerca das causas que condicionam o insucesso do empreendimento. Para tanto, a incubadora teria que refletir sobre as razões que fazem com que exista esse entendimento de que os bens e serviços devam competir no mercado com os fabricados pelas empresas no setor formal, e que para que isto possa ocorrer os trabalhadores dos empreendimentos solidários devam ter uma “qualificação” semelhante ao que possuem os que trabalham em empresas. Ao fazê-lo o ator tenderia a compreender que a comparação com o que ocorre no setor formal que sua prática envolve (a manutenção da “lógica do desespero”) leva a que se perpetue uma relação de dependência, de “funcionalidade subordinada”. Essa compreensão se daria examinando o que parecem ser equívocos.

O primeiro se deve ao conceito de qualidade. Como bem sabemos no plano intelectual, mas esquecemos no plano de nossa prática quotidiana, ele tende a estar forte e crescentemente influenciado por um consumismo exacerbado que faz com que as mercadorias que a empresa produz tendam a reunir características de “qualidade” que não são apenas desnecessárias; são cada vez mais predatórias a nossa saúde, ao meio ambiente, para não falar da nossa cultura e inteligência.

O segundo equívoco é o relacionado ao preço das mercadorias. Há nesse sentido que recordar que na composição do seu custo ocupa uma parcela grande e crescente o trabalho morto. Um bom exemplo é o apresentado no documentário “A Corporação” acerca da remuneração de alguns centavos de dólar que recebe uma costureira localizada nalgum sórdido “local de trabalho” situado nalgum miserável país periférico por cada camiseta esportiva de marca vendida por quase uma centena de dólares num Shopping Center de uma metrópole de algum país rico. E, também, que nessa composição, o custo associado à propaganda, cada vez mais usada como um fator de competição entre as empresas, e determinante da sua “competitividade”, representa, para muitos produtos, uma parcela enorme. E, e mais do que desnecessária, espúria e predatória para a maioria da população. Alguém de nós já se perguntou quanto do preço de um tênis recém lançado, das dezenas que vemos na mesma vitrine, corresponde ao marketing?

Uma vez que a composição do custo de uma mercadoria, sobretudo aquelas dessa natureza, está influenciada pelo limite superior de preço que pode ser aceito pelo mercado, haveria que indagar de onde “sai” o custo associado à propaganda? A resposta, seguramente, nos orientaria a procurar uma redução do desempenho, do tempo de duração ou, enfim, da verdadeira qualidade do produto.

A tendência ao consumismo exacerbado que “manipula” a composição de custo e o preço dos bens e serviços produzidos pelas empresas condiciona duas outras igualmente nocivas –a deterioração programada e a obsolescência planejada– que conformam o trinômio que esta na base do lucro crescente das grandes empresas.

Não é nossa intenção aprofundar a questão, mas a título de provocação deixamos aqui algumas perguntas. Quanto tempo vai durar sua nova máquina de lavar roupa? Para onde vão as horas de trabalho que você economiza para o empregador usando o *web banking* ou o *web checkin*? Você consegue resolver algum problema com a “moça do *callcenter*”? Quantas horas de sua vida gasta procurando em sua residência o carregador de celular que precisa (e que possui a mesma voltagem e amperagem de saída e entrada, mas um *plug* diferente dos já encontrados) uma dona de casa finlandesa? E falo nela porque, como consumidora consciente de um país de capitalismo avançado onde o mercado e a competição “funcionam”, e cidadã de um país de democracia consolidada e relativamente participativa, essa dona de casa poderia forçar as empresas e o Estado a coibir esse tipo de prática cuja essência é evidentemente contrária aos interesses da sociedade. E que, mais do que isso, contribui para corromper, dado que naturaliza uma prática anti-social no interesse das empresas, uma sociedade em que os valores essenciais à raça humana se encontram cada vez mais “ameaçados de extinção”.

O terceiro equívoco, que como os anteriores decorrem de uma comparação indevida entre a ES e a Economia Formal, está associado à ideia de que os trabalha-

dores dos empreendimentos solidários não possuem a qualificação necessária para que estes possam competir com as empresas em qualidade e preço. Em relação a essa questão, há que enfatizar que qualificação é algo contextual e socialmente construído. E que o mesmo caçara semi-analfabeto que possui a qualificação necessária para viver numa mata às margens de uma foz de rio, uma vez que sabe pescar, caçar, plantar, coletar frutos, raízes e plantas medicinais, preparar e conservar alimentos, fazer barcos, tecer redes, construir casas, etc., poderá, caso vá para um centro urbano, ficar desempregado por não ter qualificação para candidatar-se a um posto de lixeiro ao qual chegam a concorrer pessoas que possuem o terceiro grau completo. O que, simetricamente, significa dizer que esse caçara poderia, caso pertencesse a um empreendimento solidário que contasse com uma tecnologia (aquela que temos denominado de Tecnologia Social) capaz de aproveitar as suas habilidades e saberes para produzir bens e serviços para o autoconsumo ou o consumo produtivo dos integrantes da ES, ou para serem adquiridos pelo Estado para implementar suas políticas públicas, passaria, de novo, a ser um indivíduo qualificado. E que, por isso, os empreendimentos solidários que se orientem para a produção de bens e serviços que aproveitem as habilidades e saberes dos excluídos que hoje se situam na Economia Informal, poderão apresentar vantagens comparativas em relação às empresas.

Há que lembrar, então, do que quase já virou um ditado entre os integrantes do movimento da ES – “a melhor cooperativa é aquela que vira empresa” – para evitar a armadilha desastrosa e desastrosa que montamos ao colocar, como parâmetro de avaliação dos empreendimentos solidários, a sua capacidade de competir no mercado. Ou, o que é o mesmo, aceitar a idéia de que se um produto de empreendimento solidário não conseguir competir no mercado com um fabricado por um empresa, ele “merece” desaparecer ou que não vale a pena seguir dedicando o tempo e esforço dos que trabalham nas incubadoras para tentar fazê-lo sobreviver adotando uma rota tecnológica alternativa, derivada da proposta da TS. Ou eventualmente, inclusive, perseguindo as oportunidades que o emprego da “lógica solidária” descortinar. O que se tem escrito sobre o conceito de sustentabilidade e sobre a noção de que ela, nos seus desdobramentos de sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental, ao invés da competitividade, é o que deve ser buscado. É também um bom começo para evitar que caiamos na armadilha que nós mesmos condenamos.

Economia Solidária e Tecnologia Social

As duas seções anteriores sugerem que se especifique um pouco melhor como poderia ocorrer a relação entre a ES e o Estado no sentido de garantir a crescente aquisi-

ção dos bens e serviços produzidos pela ES e, por esta via, um processo contínuo de completamento, entrelaçamento e adensamento de suas cadeias produtivas.

Para que se entenda mais facilmente o que se quer explicar, vamos imaginar um iceberg. Sua pontinha acima da linha d'água é o que hoje se visualiza, ou aparece aos olhos dos interessados no assunto, como Economia Solidária. Num certo sentido, pode-se dizer que é o que de fato existe: as cooperativas de reciclagem, etc., nas cidades, e a agricultura familiar, etc., no campo. Mas há muito mais abaixo da linha d'água. Há muitas atividades de "intensidade tecnológica" que cresce à medida que se desce até a base do iceberg que são hoje realizadas por empresas. Algumas delas, sobretudo as que estão logo abaixo do nível d'água que poderiam ser realizadas por empreendimentos solidários caso dispusessem de TS. É muito difícil que hoje um empreendimento solidário brasileiro possa hoje produzir um avião como o que fabrica a EMBRAER; que na imagem que se está imaginando estaria bem na base do iceberg. Talvez em Mondragón isso possa vir logo a ocorrer...

Mais um exemplo. A maioria de nós, brasileiros, construímos a nossa própria moradia. 54% das casas brasileiras são produzidas pelos seus próprios moradores. Apesar disso, o programa Minha Casa Minha Vida reservou apenas 3% de seu orçamento para autoconstrução. Noventa e sete por cento foi para as construtoras. É difícil associar esse fato como um problema tecnológico? Não é por falta de "tecnologia" que existe essa divisão tão desproporcional àquela relação 54:3 e tão pouco coerente com outras políticas públicas elaboradas pelo governo. Agora, vai ser muito mais difícil isso acontecer no dia em que se possa contar com tecnologias que estejam adequadas sociotecnicamente para suportar e alavancar o processo de democratização em curso. Quando ele começar a obrigar a elite a construir o andar de cima, a duplicar o tamanho do Brasil, aí vai haver demanda cognitiva de ciência básica, não-básica, pura, impura, aplicada e de tecnologia alta, baixa, de ponta, rombuda, sofisticada, popular para todo o lado. Só não vai ser servir aquela tão impregnada pelos valores e interesses do capital que não seja possível descontaminar. Aquelas sobre as quais não seja factível a aplicação de um processo de Adequação Sociotécnica.

O papel do Estado e das políticas públicas

Para contextualizar esse assunto, é conveniente estimar as implicações que poderão advir do crescimento da ES. Uma avaliação grosseira do tamanho potencial da Economia Solidária pode ser realizada diminuindo do número de pessoas que hoje integram a População em Idade Ativa (160 milhões) aqueles que se encontram empregados "com carteira assinada", isto é, na Economia Formal (41 milhões). Esse

valor, de quase 120 milhões de pessoas, que com cada vez menor probabilidade poderão ser incorporados à Economia Formal, tenderão a permanecer ou ingressar na Economia Informal. Ou caso ocorra o que aqui se está propondo poderão somar-se aos dois milhões que hoje integram a ES.

Estimar do volume de produção que pode derivar do trabalho desses milhões de pessoas é significativamente mais complicado. Não obstante, é aceitável a proposição de que a ES possui um potencial capaz de promover inclusão sócio-econômica que vai além do impacto que geraria a produção dos bens e serviços para atender a demanda dos hoje excluídos e que passariam a ser “incluídos” na ES. E, também daquele que começa a ser visível com a política de compras públicas que começou a ser implementada envolvendo a compra de merenda escolar junto à Agricultura Familiar pelas prefeituras brasileiras. Impacto que poderia ocorrer, inclusive, no espaço urbano das nossas crescentemente excludentes metrópoles.

Para formar uma idéia do que isso representa e como poderia ser praticado, basta lembrar como funciona a relação entre o Estado, as empresas e a sociedade. A sociedade quer saneamento, rodovias, energia, educação, habitação, comunicação, saúde. O Estado, para atendê-la, formula políticas. E, para implementá-las, compra das empresas o que é necessário para atender a legítima demanda dos cidadãos. Isso é assim em todos os países e sempre foi assim desde que existe o capitalismo. Mas hoje é mais ainda do que no passado, dado muitos setores que produzem bens e serviços de natureza pública foram privatizados durante a voragem neoliberal obrigando hoje o Estado a “comprar” das empresas, desde educação básica até planos diretores de cidades de algumas dezenas de habitantes.

Dimensionar esse “mercado” é útil para formar uma idéia do tamanho econômico potencial da ES. Isso pode ser feito tendo em vista o montante que o Estado aloca hoje junto a empresas – 25% do PIB dos 40% que arrecada – para comprar os bens e serviços que ele fornece a todos os cidadãos mediante a implementação das políticas públicas. Bens e serviços que, como aqueles necessários para a “autoprodução” e o autoconsumo dos beneficiados pelos programas compensatórios que podem trabalhar nos empreendimentos solidários, poderão ser crescentemente proporcionados por eles (explorando com TS profundidades de “intensidade tecnológica” crescente que se situam abaixo da linha d’água em que flutua nosso iceberg) sem que para isto o Estado tenha que recorrer às empresas.

Ao que tudo indica, é possível conceber políticas públicas para proporcionar bens e serviços, e oportunidade de trabalho e renda, para os hoje excluídos sem o custoso “vazamento”, sob a forma de lucro empresarial (e outros fluxos de recurso menos legítimos), que implica a ação das empresas ao intermediar a relação entre o Estado e a sociedade. Há que lembrar a esse respeito que seguir alimentando os “vazamentos”

–ilegais ou garantidos em lei– que elas produzem esteriliza parte do gasto crescente que o Estado vem alocando a programas sociais, de inclusão produtiva, etc.

Em benefício da brevidade, referimo-nos aqui a medidas de política como as que se indicou há pouco e que supõem, para sua implementação, mecanismos institucionais apropriados que complementaríamos, pelo “lado da demanda”, os que se tratará mais adiante, que teriam que ser criados no sentido de gerar, pelo “lado da oferta”, as condições necessárias para produzir aqueles bens e serviços.

Elas se referem à utilização do poder de compra do Estado para a aquisição de bens e serviços produzidos pelos empreendimentos solidários e sua destinação para satisfazer a demanda (a) do consumo produtivo dos empreendimentos; (b) dos trabalhadores e cidadãos integrados à Economia Solidária, estimulando esquemas de escambo que favoreçam a integração dos empreendimentos; (c) dos processos de implementação das políticas públicas que supõem, por exemplo, medicamentos, construção e manutenção de obras públicas, moradias, etc. e produção de materiais respectivos, alimentos para escolas, hospitais, etc., abastecimento de água e energia, etc.

Aos mais conservadores, que não aceitam a idéia de que outros arranjos econômico-produtivos que não as empresas devam receber algum tipo de ajuda do Estado, como a garantia ou promessa de que seus produtos serão por ele adquiridos, e também aos companheiros que dentro do movimento da Economia Solidária defendem que ela deve manter-se “independente” do Estado gostaria de lembrar algo que parecem ter esquecido. Ou seja, que em nenhum país capitalista a empresa privada sobrevive sem o Estado.

De fato, é o Estado que:

- produz a estrutura econômico-produtiva (comunicação, transporte, energia, etc.) e regula a legalidade (financiamento, impostos, preços, subsídios, salários, etc.) que viabilizam a atuação e asseguram o lucro das empresas;
- engendra e sustenta os arranjos institucionais que produzem o conhecimento incorporado, no sistema de ensino e pesquisa, em artefatos tecnológicos e em mão-de-obra qualificada, e desincorporado, na C&T, necessários à operação das empresas;
- fabrica emantém a superestrutura político-ideológica que assegura (e naturaliza) as relações sociais de produção assimétricas e antagônicas imprescindíveis para a reprodução do capital;
- socorre empresas, injetando recursos, ou asatrai, concedendo favores, quando suas outras funções não geram condições suficientemente atrativas;
- mantém a custosa estrutura policial que atua, com o emprego da violência, quando os demais mecanismos legais de coerção se revelam insuficientes, na defesa da propriedade privada.

E que por tudo isso, é economicamente justificável socialmente legítimo que a ES e os empreendimentos solidários que brotam da economia informal contem com um apoio do Estado pelo menos proporcional à enorme parcela da população com eles envolvida. Apoio que deve incluir de imediato a extensão aos empreendimentos solidários dos direitos trabalhistas proporcionados ao setor formal, à semelhança do já ocorre com o trabalho rural e doméstico.

Concluindo com este ponto, cabe uma palavra em relação à forma como, acreditamos, deveria ocorrer a relação entre a ES e o Estado. Para tanto é conveniente esclarecer que recomendar a utilização do poder de compra do Estado buscando substituir a empresa privada pelos empreendimentos solidários como fornecedores de bens públicos não é o mesmo que propor que “compras públicas” se dirijam à ES. A ideia é que o consumo dos bens e serviços produzidos pela ES não deve ser intermediado pelo mercado. Ou seja, que eles não se transformem em mercadoria; que eles sejam consumidos como valores de uso. Ou ainda, que esses bens e serviços não sejam produzidos para orientar-se para o mercado e sim com a finalidade de satisfazer necessidades humanas previamente identificadas e especificadas sem que para isso tenham que adquirir o caráter de valores de troca.

Insumos para a ponte

Retomando a ideia de que seria por meio da “lógica solidária” que se poderia lograr maior eficácia nas ações a serem implementadas visando o desenvolvimento da ES a partir da dinâmica estilizada acerca da relação entre os setores formal e informal da economia, vale a pena indicar outras duas ações que ela deveria apoiar fornecendo a capacidade de escrutinar oportunidades para materializar sua emergência a partir do Economia Informal.

O primeiro se relaciona à necessidade de tensionar a institucionalidade existente e, se necessário, o marco legal (à semelhança do que ocorreu para fazer com que uma parcela importante da merenda escolar possa ser adquirida, pelas prefeituras, de empreendimentos da Agricultura Familiar) para lograr que os bens e serviços produzidos pela ES possam ser adquiridos pelo Estado mediante escambo. Isto é, que o Estado, inclusive lançando mão de economias de escala relativas à compra dos bens e serviços produzidos pelo setor formal proporcione à ES (e a seus integrantes) aqueles necessários ao seu consumo final ou produtivo.

O segundo objetivo tem a ver com a formação ou capacitação de pessoas para a ES. O que não supõe apenas uma capacidade para atuar profissionalmente nos empreendimentos solidários como de empreender a tarefa, em vários sentidos re-

volucionária, de desenvolver, em paralelo e em conjunto com seus trabalhadores, o “pacote cognitivo” necessário a sua sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental. Balizada, por um lado, pelos princípios da ES e, por outro, pelas oportunidades de mudança nas agendas de docência e pesquisa (linhas de menor resistência ou de clivagens oriundas de insatisfações da própria comunidade de docentes, pesquisadores, estudantes e de fazedores de política), essa ação seria uma das contribuições essenciais e urgentes da “lógica solidária”. De novo, aqui, as incubadoras universitárias de cooperativas seriam, tal como se vem destacando, um espaço insubstituível de mobilização e experimentação.

A concepção da “lógica solidária” supõe que ocorra no seio do movimento da (ou pela) ES, o fortalecimento de um vetor (de mobilização e conscientização) que vá mais além dos que hoje aparecem como dominantes no âmbito do movimento: os que decorrem da tradição religiosa e sindical. Já existe o embrião desse vetor que poderia abraçar a idéia aqui exposta de concepção dessa lógica e de experimentação associada às ações a que se fez referência. Ele tem seu núcleo numa das iniciativas mais importantes – e inovadoras em nível mundial – que vêm sendo implementadas na América Latina no campo da extensão universitária: a das incubadoras (tecnológicas) de cooperativas (populares) em universidades (na sua maioria, públicas) brasileiras. Os estudantes e, em menor medida, os professores, que por privilegiarem o potencial de contribuição da universidade para a justiça social estão dispostos a colocar em xeque a sua ordem institucional (e este é o melhor conceito de esquerda que conhecemos), e que por isto estão engajados nos movimentos da ES e da TS, são “candidatos” a ocupar um papel central nesse processo.

Para encerrar este texto pareceu conveniente remarcar o referencial mais amplo que subjaz o que ele aborda. Por isso, se apresenta a seguir uma síntese que contém alguns dos elementos sobre os quais se fundamentam os argumentos nele contidos

Depois de ter esclarecido que a relação que a Economia Solidária deveria manter com a Economia Formal, que não seria nem de fechamento nem de rompimento, procuramos explicar com algum detalhe o tipo de relação de encadeamento que deveria ser buscado entre os empreendimentos solidários.

Retomando o que foi anteriormente exposto, sobre o fato de que entre os empreendimentos solidários praticamente não existem relações de compra e venda, que não há complementaridade, colocando a pergunta acerca de como fazer para que a ES venha a produzir insumos, serviços e bens finais, para ela mesma ou para serem consumidos pelo restante da população sem passar pelo mercado.

Se o nosso problema não é incluir os hoje excluídos no Economia Formal, mas sim na ES, promover seu encadeamento passa a ser essencial. Fala-se há muito tempo em completar as cadeias produtivas da ES; isto não é novidade para ninguém. Talvez

a coisa nova que vou abordar seja a de complementar essa idéia com as operações que implicam fazê-lo à jusante e à montante, e as noções de entrelaçar e adensar.

Essa ideia tem a ver com a necessidade de ir um pouco além, de “tecer” com mais finura para alcançar um maior nível de sofisticação no momento de elaborar políticas para a ES. Isso porque os mecanismos de indução ao movimento à montante e à jusante são diferentes. Questões relativas aos graus de liberdade, a flexibilidade tecnológica que se tem à montante e à jusante da cadeia podem ser razoavelmente diferentes; ao fato de que substituir bens de consumo pode ser mais fácil do que substituir os insumos que estão “dentro” destes bens de consumo, etc.

Para explicar a noção de completamento de cadeias produtivas podemos pensar em dois exemplos muito simples. Para a cadeia da coleta e reciclagem de alumínio, um completamento à jusante, na direção do aproveitamento da sucata, seria a produção de painéis. Para a cadeia de processamento de alimentos, um completamento à montante, na direção da obtenção dos insumos necessários, por exemplo, para a cocção, seria a produção de painéis.

Mantendo os exemplos, e pensando que seria pouco provável que o grupo de senhoras que processam alimentos possa vir a avançar na sua cadeia fundindo as painéis de alumínio que precisa para cozinhar, surge a noção de entrelaçamento de cadeias: o alimento processado por elas poderia ser trocado pelas painéis produzidas na cadeia que se inicia na coleta e reciclagem de alumínio.

A noção de adensamento de uma cadeia produtiva pode ser exemplificada tomando novamente o exemplo da cadeia da coleta e reciclagem de alumínio tendo em vista que a mesma atividade de fundição que daria início à produção de painéis pode dar também origem a processos que pudessem levar à produção de esquadrias de alumínio e de outros produtos relacionados ao equipamento para moradias (fogões, móveis, etc.). O resultado seria o adensamento da “cadeia do alumínio” que, anteriormente, terminaria com a operação de venda da sucata coletada e prensada aos atravessadores que, por sua vez iriam (eles, e não os trabalhadores da coleta) fornecer matéria-prima para cadeias como as que poderiam ser completadas e “adensadas” no âmbito da própria Economia Solidária.

Tudo isso, como já foi dito, tenderia a internalizar o excedente econômico no âmbito das cadeias produtivas dos empreendimentos solidários e, mais do que isto, das redes de produção, circulação, consumo e investimento da Economia Solidária.

¿Evaluar el trabajo de investigación?*

Thomas Périlleux**

Antes de desarrollar este tema, me gustaría mencionar las perspectivas en las que me sitúo al abordarlo.

Desde hace dos años estoy asociado a un equipo de clínicos de Lieja con el objetivo de fundar una clínica del trabajo. Hemos organizado un grupo de análisis abierto a personas deseosas de hablar sobre el malestar que sienten a partir de su trabajo. Se puede decir, sin exagerar, que la cuestión de la evaluación es uno de los cuellos de botella de la experiencia de trabajo: ella cristaliza un gran número de dificultades expresadas por los participantes en los grupos, dado que la evaluación tiene que ver con el problema del reconocimiento del trabajo prestado y con aquel de la justicia de las clasificaciones profesionales.

Me refiero a experiencia porque pone en evidencia un cambio profundo en los regímenes de evaluación del trabajo, que no es ajeno a aquello que pasa en el campo de la enseñanza superior y en aquel de la investigación científica. En la empresa productora de bienes mercantiles, los directivos han promovido tres grandes formas de evaluación, que contrastan con los métodos anteriores: la evaluación de proyectos, la evaluación de conformidad a procedimientos (i.e. los métodos de “calidad total”) y la evaluación del desempeño individual. Se aplica un principio común de manera transversal: la auto-evaluación, que se exige a los trabajadores antes del juicio que harán los superiores, con todas las paradojas que implica el consentimiento a esta forma sutil de auto-control y que puede llegar a la auto-exclusión.

Paralelamente, las actividades de servicio han conocido formas de racionalización de tipo “industrial” y “mercantil” que les someten a principios ajenos a su normatividad interna. Ya sea en los servicios a la personas, en las instituciones de salud, en la educación..., en todo aquello en lo que se puede deno-

* Thomas Périlleux (2012), “Evaluer le travail de recherche”, in L'évaluation de la recherche en sciences-humaines et sociales, Bruylant-Academia, Louvain-La-Neuve, trad. Betty Espinosa (FLACSO Ecuador).

** Sociólogo, profesor de la Universidad Católica de Lovaina.

minar como “dominio relacional”, el servicio está sometido a una racionalización productiva que impone medidas estandarizadas de tiempo y de calidad, allí donde el servicio al contrario exige arreglárselas en la singularidad del encuentro entre el prestatario y el usuario. Lo que pasa en los *call centers*, donde los trabajadores están sometidos al control neo-tayloriano de tiempos y movimientos, no es sino la expresión más viva y extrema de esta tensión que concierne a todas las actividades de servicio, mercantiles y no mercantiles.

Es en este marco que debe situarse el cambio que afecta a la enseñanza superior y a la investigación científica. ¿Qué significa evaluar un trabajo de investigación? Toda evaluación supone y genera “equivalencias”: ¿no es cierto que en el trabajo existe algo incalculable –no sustituible, no medible– que escapa a las equivalencias? ¿Cómo mantener las contradicciones propias a la evaluación de la investigación si se la considera una actividad de servicio? ¿Se puede tomar en cuenta su carácter singular?

No sostendré la tesis que afirma que los métodos que vienen de la gerencia son pura y simplemente transpuestos a la investigación científica. Pero no se puede negar el impacto que ellos tienen en nuestros dominios. Las condiciones de juicio de las personas, de las instituciones y de las actividades de investigación se transforman; ellas marcan la emergencia de un “nuevo régimen de evaluación” (Dodier, 2009) que presenta ciertas analogías con las técnicas dominantes en la gestión de servicios mercantiles. Es esto lo que quisiera desarrollar.

Voy a presentar esta exposición en tres secciones. En la primera, mencionaré sucintamente algunos elementos relativos a los fundamentos de la evaluación. Si se puede evaluar la investigación en términos de proyectos o de resultados, sería también posible considerarla como un trabajo que no debe confundirse con sus productos. Esto nos conduce al segundo punto: ¿Cuáles son las singularidades del trabajo de investigación? ¿Cómo tomarlas en cuenta? En el tercer punto, abordaré las respuestas que se han dado a través de dos formas contrastantes de evaluación: la evaluación de pares y aquella de los expertos. En la conclusión, trataré de señalar algunos puntos críticos alrededor de la siguiente pregunta: ¿Vamos hacia una empresa de investigación?

La confusión entre el trabajo y la producción

Cuando se trata de evaluar la investigación científica, los objetos son múltiples, los métodos, las variables y las pruebas son de naturaleza diversa. Se puede tratar de evaluar proyectos, equipos o la producción de investigadores en diversos momentos

de su carrera, incluso de evaluar los desempeños del conjunto del sistema de investigación nacional. La evaluación puede realizarse de manera *ex ante* o *ex post*. Esta puede pasar por comisiones *ad hoc*, con una mayor o menor apertura en los debates.

No obstante, si abordar la investigación a través de sus proyectos o de sus resultados es algo común y corriente, también se la puede considerar como un trabajo. Un trabajo que implica la subjetividad de aquellos que se consagran a ella al mismo tiempo que las reglas del oficio de su comunidad científica. Un trabajo, es decir una actividad donde pasan la prueba de la duda, donde son cuestionados, donde hay impasses, donde hay fracasos, antes de encontrar las vías que le permitan sobrepasar los obstáculos (Déjours, 2000). En la investigación, estas vías no están claramente establecidas; es precisamente esa “exploración” lo que constituye la actividad misma del investigador.

Pero si la investigación es un trabajo, ella no debe confundirse con sus resultados visibles (la “producción científica” medible por sus publicaciones, sus aplicaciones, su difusión, etc.). Confundir el trabajo y sus resultados, traducidos en términos de sus realizaciones¹, es el mayor escollo de los métodos actuales de evaluación, tanto en la empresa como en la universidad. Los individuos pueden aportar su consentimiento a esta confusión, dado que la evaluación les reconforta en una especie de “compulsión a producir”. Pero es un consentimiento que atenta contra el verdadero trabajo, aquel en el que el investigador pasa la prueba de sus fuerzas. Este es el caso en que los procedimientos de evaluación, como dice S. M. Barkat, se refieren solamente a los

“criterios de definición propios a la organización de la producción en la que la singularidad del trabajo está sumergida en una trama funcional preocupada por determinar exclusivamente el rol de cada elemento del sistema, su adaptación a un fin” (Barkat, 2008:1).

S. M. Barkat incluso sostiene que promover exclusivamente la producción, “en tanto sistema, va en sentido opuesto a la vida que se manifiesta en el trabajo” (2008:1).

1 El término de « desempeño », empleado de manera muy amplia, es polisémico y ambiguo. Viene del inglés *performance (to perform)* y, a su vez, se deriva del antiguo francés *parformer*, que originalmente significa “cumplimiento, realización”. En el dominio artístico, una *performance* designa una representación, un espectáculo, una manifestación pública. En lingüística, el término designa la realización de un acto de palabra de un locutor. En el dominio deportivo, es el resultado obtenido en una competencia (por un caballo, un atleta). En el repertorio de la “ciudad industrial”, el término se impone para designar el resultado óptimo que se puede obtener de una máquina, agregando así el sentido de éxito, hazaña, proeza. Este toma entonces lugar en una ideología que valoriza el “culto al desempeño” (Ehrenberg). Es este último sentido el que retendremos en este texto.

Contra la ficción de una transparencia del trabajo, que sería inmediatamente accesible a la mirada del evaluador a través de los productos concluidos, hay que reconocer que si bien la evaluación del trabajo es necesaria, al mismo tiempo es imposible.

La evaluación es necesaria en un “horizonte de lo justo”, para asegurar el reconocimiento de los esfuerzos empleados, para limitar la arbitrariedad en la apreciación del desempeño, pero igualmente es necesaria para ampliar la calidad o para racionalizar los medios. Desde este punto de vista, es fundamental reflexionar sobre la naturaleza y el alcance de los “pruebas” que se orientan a evaluar el trabajo. Cuando no se asemeja a una pura relación de fuerzas, la prueba es una “puesta en valor” que actúa como revelador (en el sentido de un revelador fotográfico) de las calidades del trabajador, incluso de un colectivo (Boltanski, 1990). Es la prueba y ella solamente la que permite saldar la evaluación a través de un juicio fundamentado, de un juicio que provenga de una apreciación justa del trabajo y de su conocimiento. La apuesta está en mantener una relación indivisible entre la prueba, la evaluación y el juicio (Périlleux, 2005:113-134).

Sin embargo, debemos considerar que la evaluación del trabajo es estructuralmente imposible. Es un aprendizaje que podemos sacar de la filosofía de la vida de M. Hery, en su comentario de la obra de Marx (Henry, 1976).

El trabajo, fundamentado en la prueba de la vida, “no tiene valor”. No es medible. Para Marx, es la manifestación de las “potencias personales” de cada individuo, la expresión de su capacidad subjetiva de producción, la prueba por la cual él se prueba (Marx, 1965) a sí mismo. No puede sino ser arrancado de su propio medio cuando se somete a una medida (por tiempo o por dinero) que aplasta su diversidad concreta al traducirla en una forma de trabajo “indiferenciado, simple, homogéneo” que “no es el trabajo de ningún individuo en particular”(Marx, 1965: 351). Una “medida igual” para “individuos distintos” hace que no sea apta para comprender “cualitativamente” el contenido del esfuerzo realizado, lo que es variable de un individuo a otro.

Entonces se puede decir que la investigación, como todo trabajo, está ligada a la evaluación, porque es la única manera de identificar las dificultades del trabajo, de juzgar los esfuerzos empleados y de poder deliberar sobre las finalidades de la acción. Pero al mismo tiempo, entre el trabajo y su evaluación hay un diferendo de principio que es fundamental tomar en cuenta.

¿En qué condiciones es posible tratar ese diferendo? La primera condición es esencial: se trata de reconocer su existencia. Dicho de otra manera, hay que admitir que la evaluación que se refiere únicamente a los desempeños no agota la cuestión, dado que la evaluación se da al margen del *proceso de trabajo* que fue necesario para llegar al desempeño.

Aquí surge la segunda condición: para aprehender algo del proceso de trabajo, la evaluación debe poder conocer lo que en clínica se llama lo *real del trabajo* –todos los obstáculos a los que están confrontados los investigadores, las dificultades que pueden situarlos provisionalmente en situación de fracaso frente al manejo de sus saberes y de su manera de hacer las cosas.

Lo real es aquello que objeta el buen manejo y pone de manifiesto las falencias de la perfección. Estaremos de acuerdo en que no es fácil tomar acción, y es precisamente a partir de lo que un mundo se crea.

Ahora bien, en algunas de sus formas, la evaluación no significa nada. Esta desconoce las dificultades de la tarea, cuando hace como si una medida objetiva de la producción fuera suficiente para agotar completamente la cuestión del juicio. En este caso, es una negación la que entra en juego, la negación de las condiciones reales del trabajo, o de sus principios estructurantes. Esta negación debe comprenderse en oposición lógica y pragmática de la refutación²: se pueden refutar los resultados de una evaluación a través de la crítica, objetar sus criterios, sus modalidades, su utilidad, etc.; por el contrario, la negación es el rechazo de la existencia misma de la evaluación (Pérrilleux, 2005: 114).

Es precisamente sobre este punto que se expresan los más vivos sentimientos de injusticia en los grupos de análisis a los que me referí en la introducción: *aquellos que juzgan el trabajo lo hacen desconociendo los hechos...* pero con métodos indiscutibles, tanto más eficaces cuanto más han organizado las condiciones de negación de la crítica. En efecto, la experiencia de trabajo es impedida de ser elaborada en su propia temporalidad y densidad, o queda relegada a otros espacios del relato, es “desalojada” de su lugar específico.

La singularidad de la exploración

Ahora bien, el trabajo de investigación presenta singularidades que redoblan este entramado.

Antes de validar sus resultados en una comunidad científica y en una *cité* política, el trabajo de investigación se inscribe en un régimen de exploración cuyos caminos no pueden determinarse previamente y por esencia escapan toda evaluación preliminar.

Como la actividad artística –y como todo trabajo cuando éste intenta abrir una brecha hacia la exploración– la investigación es primero un trabajo singular de

2 La refutación, que es una contestación de la verdad de la proposición sobre el estado de las cosas, equivale al mensaje: «Está equivocado»; la negación significa: «Usted no existe» (Watzlawick, Helmick y Jackson, 1972: 213).

tanteos, de descubrimientos provisionales en la incertidumbre, un trabajo de agri- mensura de caminos tortuosos que no pueden ser planificados por anticipado³. De hecho, tanto para el creador de arte como para el investigador científico, el trabajo no es gratificante sino cuando el desarrollo es sorpresivo (Menger, 2009).

Se requieren diversas condiciones. La exploración exige tiempo –un tiempo que no se puede contar. Se trata de un tiempo “abierto”: la exploración se apoya en la experiencia del oficio que permite reproducir ciertas tácticas o rutinas de investiga- ción, pero no se limita a ella. Se requiere un salto a lo imprevisto, un vagabundeo entre impasses imprevistos y salidas inesperadas. Esto implica una calidad del com- promiso muy particular por parte del explorador, un estado de alerta que supone una concentración extrema pero no focalizada, una disponibilidad completa a lo que puede surgir de los tanteos sucesivos⁴.

Para el investigador, solo o en equipo, esto requiere atravesar la angustia de la “soledad”, y aquella de un acto de exploración “gratuito”, para afirmar un pensa- miento que se sostiene en su propia singularidad (Lebrun, 2007). Lo que se encuen- tra en juego es existencial: se trata de arriesgarse a un pensamiento no determinado, lo que pone al investigador en vilo primero consigo mismo y luego con los demás, incluyendo en el seno de su propia institución.

En las comunidades científicas, el régimen de exploración exige una cierta tolerancia a lo diferente: se trata de mantener la existencia del pensamiento minoritario, cuya contribución a la disciplina no puede ser certificada por completo. Se puede decir que antes de su validación, la exploración conduce al investigador a una situación de anormalidad o, para retomar el término de G. Canguilhem (Lebrun, 2007), de “anomalía”? El investigador en los instantes ful- gurantes de la creación es un “anormal”? En todo caso, para el medio científico, y para la sociedad entera, la posibilidad de explorar vías nuevas exige la aceptación de desviaciones en un camino no organizado por resultados y, consecuentemente, a priori no determinable.

Todas estas condiciones tienen que ver con la exigencia de articular lo cono- cido y lo diferente: se trata de hacer dialogar dialécticamente las normas de una comunidad científica y las demandas de una *cit * política con la singularidad de una exploración en lo imprevisto.

3 La sociología de las ciencias de Latour B. (1984) ha renovado nuestra comprensión de la ciencia que se encuentra “en proceso de hacerse”, así como nuestra comprensión de la innovación sociotécnica. Se puede aplicar esta perspectiva a las investigaciones sociológicas y clínicas que implican régimenes de exploración y experiencias de creación. Entre los autores que me han inspirado estas interrogaciones, cito no nombres muy diferentes: M. Loreau y D. Sibony (1998), Sibony D. (2005), Toulouse y D. Danétis (2008).

4 Esta “calidad del compromiso” amerita desarrollos más amplios. Ha sido objeto de análisis en el campo de la actividad científica, técnica y artística. Cf. por ejemplo Auray (2006), Toulouse I. y Danétis D. (2008) y Perilleux T. (2009).

En este contexto, ¿cómo es posible aprehender de manera lo más “justa” posible el “proceso” por el cual los individuos comprometen sus esfuerzos en su investigación? ¿Cómo respetar la singularidad de la exploración en la evaluación? La evaluación de la investigación se confronta a estas dos apuestas fundamentales: reconocer lo real del trabajo; y respetar las exigencias del régimen de exploración.

De los pares a los expertos

La respuesta que dan las comunidades científicas a esta doble interrogante ha sido aquella de la construcción de una *objetividad colegiada* (N. Dodier).

En la evaluación colegiada, los juicios resultan de una “confrontación intensa de las opiniones entre los individuos que se refieren espontáneamente a los regímenes de objetividad en vigor en cada uno de sus medios de investigación” (Dodier, 2009:3). El acuerdo sobre los criterios de evaluación no se establece de una vez por todas, sino que emergen de los debates entre pares.

En términos de la sociología de L. Boltanski y L. Thévenot, se puede decir que el modelo colegiado funciona principalmente sobre la base de un compromiso entre los principios de justicia “industriales” y “cívicos”. Los principios industriales tienen que ver con el rigor de la producción científica evaluada, el desempeño de los equipos, la experticia de los investigadores. Los principios cívicos conciernen a la vez el alcance de las investigaciones evaluadas con respecto a la “demanda social”, y la composición misma de comisiones de evaluación (mandatos electivos). El principio de “inspiración” interviene en este compromiso para juzgar la originalidad de la investigación y su carácter creativo. e puede decir que el modelo colegiado funciona principalmente sobre la base de un compromiso entre los principios de justicia «industriales» y «cívicas».

Me parece que hay que insistir en la idea de una «confrontación intensa», propuesta por N. Dodier, que marca la exigencia de una verdadera colegialidad. Esta reposa sobre un principio fundamental: son los pares los que conocen el trabajo “desde el interior”, puesto que ellos también se han expuesto a las resistencias de lo real tanto como aquellos que son evaluados. La evaluación colegiada tiene entonces en principio la fuerza de un juicio establecido por profesionales que tienen la experiencia del oficio. Pero en la práctica, tiene también límites que han suscitado polémicas cada vez más vivas.

Es una forma frágil que reclama el sólido compromiso de sus protagonistas, a tal punto que algunos dicen que comienzan a pasar más tiempo en preparar las condiciones de la investigación que a consagrarse a la misma. Su contexto es decisivo:

evidentemente ésta no tiene el mismo alcance cuando opera en un contexto de competitividad más que en uno de cooperación entre los investigadores implicados.

La evaluación de pares no siempre encuentra sus objetivos. Es necesaria para reconocer las dificultades reales del trabajo, pero sin duda no es suficiente: por ejemplo, a veces un candidato llega a ser juzgado por una comisión cuyos miembros no comparten la disciplina, o los campos, objeto, método o técnicas científicas (Brackelaire, Giot, Kinable y Périlleux, 2000: 7). Casi no se puede esperar que en este caso el proceso de investigación en el que el candidato se ha comprometido sea reconocido en sus dificultades específicas.

Cuando los evaluadores no llegan a un acuerdo sobre las referencias compartidas, las relaciones de fuerza prevalecen sobre los debates argumentados y se ignora el pluralismo de los paradigmas (Dodier, 2009). A veces también sucede que los evaluadores se centran en cuestiones de método a falta de poder establecer cuestionamientos de fondo: el anclaje teórico y epistemológico, la pertinencia social de las cuestiones tratadas, la estrategia de investigación adoptada⁵.

Pero es sobre todo lo que se encuentra en juego en la exploración que corre el riesgo de ser desconocido o ignorado por las comunidades de investigadores acentuando el conformismo con juicios de exclusión. Los pares pueden ser portadores de un “efecto de mayoría” que desmotiva toda exploración verdadera. Cuando hay una auto-evaluación previa al juicio de los pares, ésta acentúa aún más los efectos de alineamiento conformista de acuerdo con lo que supuestamente se espera.

A la evaluación colegiada, se opone recientemente y de manera cada vez más clara una forma que denominaría «planificación experta». Esta reposa en los hombros de profesionales especializados con mandato de terceras instancias: organismos de acreditación, instituciones públicas de evaluación... Esta asocia la experticia en sus dispositivos y la planificación en sus referentes.

El evaluador especializado se presenta como un experto en métodos y procedimientos. El no interviene en los debates de naturaleza teórica o epistemológica; lo que propone son referenciales destinados a ser aplicados transversalmente a diferentes géneros de investigación y a diferentes comunidades científicas (por no decir a todas).

Estos referentes se presentan primero como instrumentos “justos” de cuantificación, pero introducen igualmente nuevos principios de juicio ligados a la investigación en red⁶ y a sus « implicaciones » económicas, a tal punto que algunos

5 Las jerarquías implícitas se reconstituyen entonces sobre la base de fronteras discutibles pero no discutidas: lo cuantitativo vs. lo cualitativo, las disciplinas de la formalización vs. aquellas de la interpretación, la ciencia pura vs. la ciencia aplicada, etc.

6 Referencias que combinan a su vez principios de renombre y efectos de «reputación».

no dudan referirse a una “política de sometimiento” a las lógicas de mercado (Montlibert, 2004).

Esta nueva forma de evaluación presenta dos analogías muy fuertes con los métodos de gestión que evoqué en la introducción.

Por una parte, se inspira directamente de los métodos de control de calidad. Reposa en «procedimientos» que introducen una cierta estandarización en las maneras de hacer algo. La paradoja es que este método no juzga un proceso real de trabajo, incluso se prohíbe hacerlo. Lo que pone en juego, de ninguna manera es el reconocimiento de lo real del trabajo, sino la existencia de procedimientos susceptibles de *acreditar* la calidad de los resultados (Dejours, 2003).

Como señala E. Renault (2009) el « procedimiento calidad » corresponde al paso a una evaluación formal de las actividades que no habían sido objeto de un control real (equipos autónomos, actividades externalizadas, control formal de modalidades de la creación de valor). La evaluación ligada a un conocimiento de las dificultades del trabajo por la jerarquía cercana es reemplazada por una evaluación ligada al respeto de procedimientos por un tercero (dirección calidad). La acreditación, en cuanto a ella, combina una lógica de contrato mercantil, sobre la base de una evaluación *a priori* –“porque es necesario evaluar si el socio con el que se piensa comprometerse es justamente quien se supone que es”, Milner J.-C. y J.-A Milner (2004). Esta funciona generalmente sobre la base de un mecanismo de competencia mimética.

Para el trabajo universitario, se puede temer que estos procedimientos engendren *ficciones de calidad* que se desprenden de las prácticas efectivas de las prácticas de enseñanza y de investigación (Brackelaire, 2000).

La segunda analogía tiene que ver con el principio de auto-evaluación. En el régimen del juicio por evaluadores especializados, según N. Dodier, hay una curiosa mezcla entre una apertura a las experiencias y una inflexibilidad del marco en que se realiza la evaluación. Los evaluadores especialistas no (necesariamente) son ellos mismos investigadores. Ellos dan pruebas de modestia, de espíritu de apertura, se preocupan por aprender algo del oficio de los investigadores. Pero al mismo tiempo demuestran una gran cerrazón con respecto al marco de la evaluación, que se impone como indiscutible. En las instituciones universitarias, esto se traduce por una mezcla de auto-regulación de los equipos de investigación, sumada a un marco exigente de objetivos y de medios.

Esta mezcla de apertura y cerrazón a menudo da a los investigadores que quisieran cuestionarla, la impresión de enfrentar un “muro de caucho”⁷. Este desarma la crítica, lo que podría garantizar cierta eficacia pero presenta un serio riesgo para las confrontaciones necesarias en la institución de las comunidades científicas.

7 Sobre la imagen del “muro de caucho”, ver Walzer (1990).

El equipamiento estadístico toma aquí una potencia considerable. La evaluación experta no descarta el recurso a las confrontaciones argumentadas, que se cierran a través de juicios compartidos. Sin embargo, se da prioridad a los elementos numéricos, a través de clasificaciones y comparaciones (*rankings* y *benchmarkings*): número de tesis de doctorado producidas en un equipo de investigación, número de participaciones en coloquios, número de publicaciones en las revistas mejor indexadas (esta indexación también ha sido objeto de una mezcla entre una auto-evaluación de pares y una clasificación de expertos), etc.

Es aquí que el riesgo de confusión entre el trabajo y la producción es más agudo. Se puede temer que los debates sobre la calidad de las investigaciones y las confrontaciones sobre sus finalidades (importancia política, pertinencia social) no sean pura y simplemente evacuadas.

La planificación experta tiene como fortaleza la transversalidad: sus instrumentos pueden aplicarse al conjunto de comunidades científicas, tanto a los equipos de investigación como a organismos o a proyectos individuales. El acento que pone en la “transparencia” de los instrumentos se presenta como una respuesta a una cierta opacidad de la evaluación de pares.

Pero la estandarización y sus matrices son contrarias a la idea de « confrontaciones intensas » entre colegas comprometidos —con estilos diferentes— en el mismo oficio. Se corre el riesgo de atentar contra la vitalidad de las operaciones complejas de la evaluación y de la institución de las comunidades científicas. No responde a la necesidad de sostener el recorrido de la exploración a veces prolongado e “im-productivo”⁸.

Conclusiones. ¿Hacia una empresa de investigación?

La interrogante que subyace a estas reflexiones se refiere a la transformación eventual de la investigación en *empresa*, y de los investigadores en *empresarios*⁹.

En este campo, el ritmo de las pruebas es innegablemente tenso, y suscita efectos de competencia aguda. Actualmente prevalece el imperativo de publicar en los primeros años de investigación. Este imperativo lamentablemente va a par, para un

8 La introducción de un nuevo régimen de evaluación es variable según los contextos nacionales, incluso si se puede estimar que se integra a un proyecto global que no está desligado del proceso de Bolonia a escala europea. Según las tradiciones de investigación, nacionales y locales, asistimos a mezclas variables entre experticia y colegialidad.

9 Desde los 80, los sociólogos han realizado un estado de la cuestión del modelo ideológico de la “empresa de sí mismo” como manera no solamente de encargarse de sus propias tareas y proyectos, sino también de “gestionar” su vida entera como una pequeña empresa que hay que acrecentar y fructificar.

cierto número de investigadores, de las grandes dificultades de estabilización profesional. “La ‘febrilidad’ que se traduce en riesgo de minar las condiciones necesarias a la maduración de las ideas y al diálogo real” (Brackelaire, et al. 2000:7). Se puede temer que esto conduzca a un “atarantamiento” generalizado en el que las pruebas del trabajo son evitadas, las dificultades son desconocidas, y los fracasos se viven como impotencia insuperable.

En mi opinión, el atarantamiento es más que una manera de organizar el tiempo de la producción. Se encuentra exactamente en las antípodas de la exploración necesaria al descubrimiento científico. Es un moldeo de sí mismo y del mundo –una manera de no existir– que tritura la temporalidad necesaria a la elaboración de la experiencia. El trabajo de investigación corre el riesgo de desvanecerse, o de *degradarse* en producción “funcional y, de ser posible, rentabilizada en prestigio o en dinero, hasta la agitación que no mantiene sino la apariencia de una producción” (Hees, 1999: 35-37).

Si este riesgo nos importa, hay que resaltar algunos elementos críticos con los que me gustaría concluir.

Primer punto, la evaluación no tiene lugar cuando excluye o clausura las pruebas por las cuales se intenta reconocer el sentido y el alcance inherente al procedimiento de aquellos que se ven evaluados (Brackelaire, 2000). Esto vale tanto para los evaluadores como para los evaluados. El problema que se plantea no es fundamentalmente cognitivo ni técnico, es de orden ético, y en esta línea es necesario ajustar el proceso de evaluación a fin de que los evaluadores y decisores puedan experimentar aquello que se pone en juego en el procedimiento de aquellos que son evaluados.

Una de las condiciones es mantener una *pluralidad* de niveles y de tipos de pruebas¹⁰: debe mantenerse una confrontación en cuanto a las fuentes y a los criterios de juicio. La evaluación debe tener en cuenta el recorrido en el que se ha comprometido el investigador, así como las dificultades de su trabajo, y no solamente su desempeño. La utilidad social de la investigación, o su originalidad, se deben estimar reflexivamente y no solo en términos de resultados económicos, a la vez por sus pares, la jerarquía y los destinatarios.

Segundo punto, el trabajo jamás es una actividad solitaria. Se efectúa con otros y por otros –incluso contra otros. La sociología del trabajo ha subrayado ampliamente la dimensión del *trabajar juntos* y las condiciones de formación de colectivos (Périlleux, 2008). Ahora bien, la evaluación individualizada de los desempeños minimiza la importancia de la cooperación y destruye los colectivos cuando presiona

10 Pluralidad no significa « apilamiento », como en los métodos empresariales de “evaluación a 360°” donde la lógica de adición simple prevalece, sino de articulación fina en búsqueda de compromiso por “confrontaciones intensas” entre formas de juicio de naturaleza diferente.

por la competencia (E. Renault, 2009). La resistencia al atarantamiento, al contrario, pasa por la reafirmación de colectivos en los que pueden ser cuestionadas la calidad y las finalidades de la investigación, contra la “compulsión” a producir sin preocuparse del sentido de la producción. Esto también es una apuesta mayor con respecto a la socialización de los jóvenes investigadores en los equipos de investigación: ¿cómo evitar que no se les exija conducirse como sujetos apurados en búsqueda del desempeño que pierde orientación?

Tercer punto, la cuestión de la temporalidad es decisiva. Si la institución quiere mantener la posibilidad de verdaderas exploraciones, debe tolerar la existencia de pensamientos minoritarios, provisionalmente “improductivos”, sin saber lo que las nuevas orientaciones de investigación podrían suscitar en un término no definido.

Último punto crítico, como señala E. Renault, la investigación universitaria es a menudo conducida por investigadores que son maestros al mismo tiempo. En este caso, se trata de desarrollar el debate sobre la evaluación desde el punto de vista de la especificidad de un trabajo cuyos límites y funciones combinen en los hechos las reglas de los dos oficios.

Solo si tomamos en cuenta estos matices, la evaluación de la investigación podría ponerse al servicio del trabajo, fundamentándose en un cierto conocimiento de lo *real*, en lugar de funcionar simplemente como un instrumento de control de la producción científica. Es a este precio que puede mantenerse una cierta forma de “cooperación reflexiva” que escape a la tiranía del gobierno a través de instrumentos simplemente funcionales.

Bibliografía

- Auray, N. (2006). “Une autre façon de penser le lien entre technique et politique: les technologies de l’Internet et le réagencement de l’activité autor de l’exploration”, working paper ESS.
- Barkat, S. M. (2008). “L’évaluation, le travail et la vie”. En *Évaluation du travail, travail d’évaluation*. Toulouse: Octarès.
- Boltanski, L. (1990). *L’Amour et la Justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l’action*. París: Métailié.
- Boltanski, L. & L. Thevenot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard, NRF essais.
- Brackelaire, J., J. Giot, J. Kinable & T. Périlleux (2000). “De ce que l’institution universitaire laisse en souffrance”. *Le Politique. Revue de philosophie et de sciences humaines* 6, pp. 67-98.

- Callon, M. (éd.) (1989). *La science et ses réseaux*. Paris: La Découverte.
- Canguilhem, G. (1972). *Le normal et le pathologique*. Paris: PUF.
- Clot, Y. (1998). *Le travail sans l'homme? Pour une psychologie des milieux de travail et de vie*. Paris: La Découverte.
- Dejours, C. (1993). *Travail, usure mentale. Essai de psychopathologie du travail* (nouvelle éd. revue et augmentée). Paris: Bayard.
- Dejours, C. (2000). "Travail, souffrance et subjectivité". *Sociologie du travail* 42, pp. 329-340.
- Dejours, C. (2001). "Subjectivité, Travail in Action". *La Pensée*, 328, pp. 7-19.
- Dejours, C. (2003). *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*. Paris: INRA.
- de Montlibert, C. (2004). *Savoir à vendre. L'enseignement supérieur et la recherche en danger*. Paris: Liber,
- Dodier, N. (2009). "Penser un régime d'évaluation de la recherche scientifique" (mimeo), Groupe de Sociologie Politique et Morale, Paris.
- Dujarier, M.A. (2006). *L'idéal au travail*. Paris: PUF.
- Ehrenberg, A. (1991). *Le culte de la performace*. Paris: Calmann-Lévy.
- Gadrey, J. (1992). *L'économie des services*. Paris: La Découverte.
- Hees, M. (1999). Vers un désœuvrement universitaire? *Revue Louvain*, 102, pp. 35-37.
- Henry, M. (1976). *Marx. I. Une philosophie de la réalité, II. Une philosophie de l'économie*. Paris: Gallimard.
- Latour, B. (1984). *Les microbes. Guerre et paix, suivi de Irréductions*. Paris: Métailié.
- Latour, B. (1989). *La science en action*. Paris: La Découverte.
- Laville, J. L. (2005). *Sociologie des services: entre marché et solidarité*. Ramonville Saint-Agne: Érès.
- Lebrun, J. P. (2007). *La perversion ordinaire. Vivre ensemble sans autrui*. Paris: De-noël.
- Loreau, M. (1998). *De la création. Peinture, Poésie, Philosophie*. Bruxelles: Labor.
- Marx, K. (1965). *Le Capital* (Livree I) (1867). En *CŒuvres, Économie I*, Paris: Gallimard, La Pléiade.
- May, N. (2001). "Production des services et relation de service: les limites d'un cadre analytique". *Économie et sociétés*, 35 (6), pp. 943-972.
- Milner, J.C. & J.A. Miller (2004). *Voulez-vous être évalué?* Paris: Grasset.
- Menger, P. M. (2009). *Le travail créateur: s'accomplir dans l'incertain*. Paris: Gallimard-Seuil-EHESS.
- Périlleux, T. (2005). "Le déni de l'évaluation". *Travailler. Revue Internationale de Psychopathologie et de Psychodynamique du Travail*, 13, pp. 113-134.

- Périlleux, T. (2008). Trabajar juntos, vivir en colectivo. Condiciones y destinos de los colectivos de trabajo. En *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*, B. Espinosa (Ed.): 231-251. Quito: Flacso-Ecuador.
- Périlleux, T. (2009). "Travail sur soi et affairément. Les voies de la subjectivation du travail", *Working papers du CID*, 8.
- Périlleux, T. (2010). "Affairement et consistance existentielle. Les visées d'une clinique du travail". En *Travail et santé. Ouvertures cliniques*, Y. Clot & D. Lhuilier (éds.): 51-63. Ramonville Saint-Agne: Érès.
- Renault, E. (2009). "Reconnaissance du travail, qualité totale et évaluation des performances" (mimeo), Lyon, École normale supérieure.
- Rose, N. (1992). "Governing the Entreprising Self". En *The Values of the Enterprise Culture. The Moral Debate*, P. Heelas & P. Morris (éds.): 141-163. London & New York, Routledge.
- Rose, N. (1996). The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government. *Economy and Society*, 25 (1), pp. 327-356.
- Sennett, R. (2000). *Le travail sans qualités. Les conséquences humaines de la flexibilité*. Paris: Albin Michel.
- Sibony, D. (2005). *Création. Essai sur l'art contemporain*. Paris: Seuil.
- Sibony, D. (2008). "Trouvailles d'art ou de science". En *Eurêka. Le moment de l'invention, un dialogue entre art et science*, I. Toulouse & D. Danétis (éds.): 237-243. Paris: L'Harmattan.
- Toulouse, I. & D. Danétis (éds.) (2008), *Eurêka. Le moment de l'invention, un dialogue entre art et science*. Paris: L'Harmattan.
- Walzer, M. (1990). *Critique et sens commun: essai sur la critique sociale et son interprétation*. Paris: La Découverte.
- Watzlawick, P., J. Helmick Beavin & D. Jackson (1972). *Une logique de la communication*. Paris: Seuil, Points.

Reseñas



Rosanvallon, Pierre

La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad

Editorial Manantial, Buenos Aires, 2009, 334 págs.

El escritor francés Pierre Ronsavallon, nacido en 1948 y profesor del Colegio de Francia, escribe el texto *La legitimidad Democrática* como un ejercicio coherente con su línea de reflexión sobre las características y la historia de la política, expresada en obras como *Pasado y futuro de la democracia* (2006), *Pour une histoire conceptuelle du politique* (2003). En este caso se trata de una obra que analiza la crisis y las nuevas formas de la democracia dentro de su propuesta de darle “más centralidad a lo político” (pág. 322), propósito que también se evidencia en su texto *Contra-democracia* (2007).

El autor comienza cuestionando la concepción de democracia como un sistema político caracterizado por la elección, para concluir que es necesario reconceptualizar la democracia en función de las diferentes formas que han aparecido a través de la historia, cada una de ellas amplía el ámbito de lo político pero del mismo modo tiene unas restricciones que Ronsavallon evidencia.

La argumentación del autor inicia con un examen de las características históricas de la democracia remontándose incluso a las primeras propuestas en Grecia y Roma, hasta llegar a las formas actuales, para proponer una democracia de apropiación como una forma de garantizar su aplicación radical en tanto busca la “constitución de una comunidad política” (pág.

325). Para llegar a su propuesta el autor no sólo evidencia la crisis de la democracia, sino la imposibilidad de garantizar que el voto mayoritario exprese la voluntad general. El voto es una evolución de las formas primarias de democracia donde las decisiones se planteaban como resultado del diálogo entre los miembros de la comunidad política, pero la salida electoral complementado con el sistema de partidos, pronto muestra su incapacidad para dar cuenta de las necesidades y perspectivas de los ciudadanos. En el escenario parlamentario los intereses generales de la comunidad política se pierden en las lógicas clientelistas, en las negociaciones de los intereses particularistas de los representantes elegidos con el voto ciudadano. Este proceso decepcionaba las expectativas ciudadanas que para la época de la revolución Francesa habían luchado por la participación y decisión del ciudadano frente al dominio omnipotente del monarca.

Este análisis de autor en clave histórica permite acercarse sobre todo a la idea de que, con sus restricciones, la democracia es una de los instrumentos más interesantes de ejercicio de la política, preferible al poder de unos pocos que se expresó no solo en la monarquía, sino en las dictaduras, que son rechazadas actualmente por la comunidad internacional. El ejercicio de la democracia a través del voto claramente aleja no solo al representante de sus elegidos, sino también que en esa lucha de intereses se puede perder el criterio de una resolución de los problemas sociales al beneficio de la mayoría; incluso, en esa misma línea el ciudadano delega la solución de esos problemas a las decisiones del

legislativo. Los conflictos sociales no resueltos, o resueltos al servicio de unos pocos son los que facilitan otras salidas políticas de las cuales el autor da cuenta en su texto.

Las respuestas contemporáneas a esta crisis llevarán a la constitución de un nuevo marco de legitimidades:

- Legitimidad de imparcialidad
- Legitimidad de reflexividad
- Legitimidad de proximidad

El origen de la legitimidad de imparcialidad se da a principios del siglo XX con la instauración de lo que el autor denomina como legitimidad de identificación. Desde esta legitimidad se buscaba la configuración de un sistema político administrativo que garantice la efectividad y la aplicación de reglas y mecanismos que garanticen el interés general sobre los intereses particulares. Ese sistema integró como fórmula la confianza en la capacidad de los instrumentos de la ciencia para la selección objetiva de un cuerpo administrativo encargado de las funciones estatales. En términos de la historia de la gestión pública, es el momento de instauración del Taylorismo y el Fayolismo, donde junto a la organización de la producción, se establece una estructura administrativa, una burocracia especializada que de las fábricas se traslada a los organismos estatales. La salida burocrática, permite la búsqueda de un cuerpo especializado, elegido objetivamente al servicio de los intereses generales, sino también a las nuevas funciones que asume el Estado benefactor impulsado no solo como una respuesta a la crisis de la bolsa de 1930, sino también a las presiones ciudadanas para que el Estado garantice derechos sociales y económicos. Un cuerpo administrativo que ya desde las críticas weberianas

y de Horkheimer evidencian la tendencia a convertirse en cuerpos sociales restringidos por sus normas, envueltos en una lógica administrativa que cada vez busca más controles y pierde contacto con los ciudadanos y los problemas sociales que debería resolver. Finalmente la constitución de un cuerpo especializado que responde a criterios particularistas y que fácilmente puede articularse con esa misma lógica predominante en el sector legislativo. Un debate vigente sobre esta legitimidad de imparcialidad que constituye el marco para las nuevas salidas, en la narración de lo político que construye Rosanvallon.

Esa legitimidad política representa un aporte en tanto se sale de las restricciones de intereses y perspectivas particularistas que caracterizaron a las monarquías, el resultado es que la mitad del siglo XX muestra claros progresos económicos y beneficios sociales que se difundieron especialmente entre los ciudadanos de los llamados países desarrollados aunque se evidencia la persistencia de intereses particularistas al interior de los aparatos ejecutivo y legislativo. Esta contradicción, en el marco de una globalización de la producción y el comercio, es aprovechada para deslegitimar esas salidas. Rosanvallon, evidencia que estas críticas impulsadas por la ideología y las propuestas políticas neoliberales es lo que llevan a la emergencia de la legitimidad de reflexividad la cual no garantizará tampoco la defensa de los intereses generales por parte del *aparato estatal*, al contrario, se impone la lucha entre intereses particularistas con evidente dominio de unos pocos jugadores vinculados al poder económico.

En este marco, se configuran las instituciones de la reflexividad, desde las cuales se

fortalecen escenarios deliberativos y de garantismo del interés general, que se expresan tanto en el fortalecimiento del papel de las Cortes Constitucionales y de otras instituciones donde es un actor clave la sociedad civil. Esta legitimidad de reflexividad representa un cambio importante frente a las salidas electorales y administrativistas previas, como formas de la democracia indirecta. Son un avance dentro la constitución de una democracia indirecta que representan un avance importante.

Finalmente se constituye la legitimidad de proximidad como una forma de acercarse al ejercicio de los intereses generales en el marco de la democracia, para ello se evidencian como nuevas formas la consideración de las nuevas identidades, la separación de las particularidades, la “pluralización de las expresiones de la soberanía social” (pág. 28).

El tipo de democracia de la que habla el autor es la que debe ser capaz de asumir la existencia paralela entre el conflicto y el consenso e igualmente las contradicciones propias de mantener sistemas administrativos y electorales que tienen claras dificultades para responder a los intereses generales. En este sentido, a todas las formas de legitimidad les encuentra limitaciones, pero considera que en tanto se aclaren y evidencien, son claves para ampliar el campo de lo político.

Por todo lo anterior el texto de Ronsavallon es interesante y hace un aporte importante para repensar tanto los límites como las potencialidades de las formas democráticas para combinarlas en la búsqueda de una democracia donde los intereses generales en-

cuentren su expresión. Un texto interesante que muestra la evolución de lo político en el marco de distintas formas de democracia que el autor identifica como legitimidades, reconociendo la necesidad de la vida comunitaria como marco de la vida política.

Un texto recomendado para aquellos interesados en repensar los problemas de la democracia en el momento actual donde aparecen todas las formas de legitimidad, una reflexión que Ronsavallon realiza con un profundo conocimiento histórico y con un aparato conceptual donde se evidencia su capacidad de sintetizar y aportar a la comprensión de la constitución de la democracia. No es una lectura ideológica, ya que a cada propuesta el autor le identifica ventajas y desventajas, tampoco es un texto histórico, ya que en el análisis del autor se evidencian las categorías y puntos actuales de debate que se enmarcan en las ciencias sociales y políticas a partir de Marx, esto es, un texto crítico y argumentado, que se juega por una sociedad democrática incluyente: “Las amenazas derivadas de la impolítica, de la antipolítica y de la despolitización no podrán, en efecto, ser conjuradas, a menos que se afiance la dimensión propiamente política de la democracia como modo de determinación conflictivo de las normas de pertenencia y redistribución constitutivas de una ciudadanía compartida” (pág. 325).

Servio Alberto Caicedo
Estudiante de doctorado de la
Universidad Nacional de Colombia

Fischer, Frank
**Democracy and Expertise:
Reorienting Policy Inquiry**
Oxford University Press, New York,
2009, 339 págs.

Frank Fischer, profesor de Ciencia Política en Rutgers University, nos presenta su último libro *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*, continuando con su ya larga trayectoria en el estudio de la teoría sobre políticas públicas y muy especialmente en la manera de transformar la forma de abordarlas, desde una perspectiva post empiricista.

Los trabajos anteriores del profesor Fischer han buscado darle a la literatura existente sobre análisis de políticas públicas un nuevo aire, procurando abrir una perspectiva diferente de investigación en una disciplina arraigada en epistemologías neopositivas y racionalistas, a partir del “giro argumentativo” en políticas públicas proponiendo un enfoque postempiricista fundamentado en el constructivismo.

En *Democracia y Experticia: Una reorientación de la investigación y análisis de políticas* Fischer retoma las ideas fundamentales del trabajo de John Dewey para examinar las tensiones entre los expertos y los ciudadanos. Para Dewey debería existir una forma de cerrar la brecha entre el conocimiento técnico manejado por expertos y la necesidad de mantener ciudadanos informados que pudiesen participar dentro de procesos democráticos de toma de decisiones no necesariamente de manera directa.

Para Dewey era claro que para involucrar a la gente dentro del proceso democrático de toma de decisiones, los expertos

debían valerse de mecanismos para actuar como interpretes de su conocimiento técnico e ilustrar y enseñar a los ciudadanos para que se forjase entre ellos el criterio necesario para participar en debates y/o discusiones políticas.

Fischer, desarrolla entonces las ideas de su libro explorando cómo los mecanismos inherentes a la democracia deliberativa, al ser entendidos y analizados desde sus principios filosóficos así como desde algunas de sus implicaciones prácticas, pueden contribuir a que expertos, políticos, analistas de políticas, administradores públicos y ciudadanos en diferentes niveles de gobierno puedan pensar y discutir sobre los asuntos de política que los conciernen. Estas ideas se conjugan a lo largo de los 10 capítulos que conforman el libro en lo que Fischer denomina un modelo analítico-deliberativo de investigación en políticas (p.107).

El libro esta organizado en tres partes:

1. Experticia y participación ciudadana en el ámbito público
2. Ubicación de lo técnico dentro de lo social: Implicaciones para la deliberación política
3. Epistemología de las políticas para el empoderamiento deliberativo: Líneas argumentales, aprendizaje y racionalidad pasional

En la primera parte Fischer plantea la necesidad de integrar el conocimiento manejado por expertos a los procesos de participación y deliberación ciudadana como uno de los retos a los que se enfrenta la construcción de políticas públicas en la actualidad. De acuerdo con Fischer, la

democracia liberal occidental tal y como la vivimos hoy en día carece de los mecanismos suficientes para procurar que la ciudadanía y el conocimiento de los expertos o de la experticia se integren en aras de formular políticas públicas. De ahí que plantee la necesidad de crear nuevos elementos que permitan a la ciudadanía participar, a los políticos gobernar y a los expertos difundir su conocimiento sobre temas relevantes.

No obstante, Fischer es claro en describir dos problemáticas inherentes a este proceso. Por un lado, la apatía ciudadana y por otro la falta de conocimiento sobre los temas relevantes para los ciudadanos dada su complejidad. Fischer es enfático en afirmar que si bien ambas problemáticas son ciertas, existe evidencia suficiente para afirmar que hay también cierta tendencia de los norteamericanos a participar si, aunque de manera discreta y poco visible. Adicionalmente, afirma que dentro de la normatividad democrática probablemente no existen o no se han creado los mecanismos necesarios para procurar espacios de deliberación y participación que realmente permitan al ciudadano involucrarse.

De lo anterior, explica Fischer que se ha venido creando una suerte de nuevas formas de gobernanza bajo las cuales movimientos sociales han forjado nuevas arenas de participación construyendo puentes entre estructuras formales de gobierno y la ciudadanía. Buscando identificar posibilidades de relaciones no jerárquicas de deliberación, frente a lo cual Fischer es bastante optimista afirmando que ya existe una amplia literatura al respecto basada principalmente en el constructivismo social en las ciencias sociales.

En la segunda parte del libro, Fischer, valiéndose de una revisión bibliográfica

rigurosa y muy bien articulada, explora la teoría del constructivismo social, la cual es el punto de partida para sustentar su modelo sobre la investigación deliberativa y analítica de las políticas. Claramente, Fischer busca abrir espacio para una nueva epistemología en el análisis de políticas buscando romper con la tradición positivista y empiricista que ha dominado la disciplina desde sus inicios.

El aporte de Fischer al análisis de políticas basado en el constructivismo social parte de la base de que tanto la política como las políticas en general se encuentran arraigadas en un sistema de creencias y factores subjetivos individuales y colectivos que distan mucho de la objetividad por la que abogan los analistas de políticas inspirados en modelos de análisis de corte neopositivista. En este sentido, la realidad de los participantes en política es una construcción profundamente influenciada por su entorno, creencias, educación, historias y discursos que hacen de ésta algo complejo y no un conjunto de axiomas susceptibles de ser organizados y expuestos en un proceso deductivo para obtener respuestas. De ahí que para Fischer el trabajo del analista de políticas deba ser redefinido o por lo menos reexaminado y nuevas metodologías de análisis formuladas.

En los capítulos 5 y 6 de la segunda parte, Fischer presenta a sus lectores lo que podría considerarse una propuesta práctica basada en su análisis reflexivo y teórico sobre la relación entre la construcción social de la realidad que debe sustentar el análisis de políticas y la teoría sobre la práctica deliberativa. Fischer se refiere entonces a la epistemología de las políticas como la dinámica comunicativa y de interacción creada entre diferentes actores, políticos, periodistas, analistas de po-

lítica, expertos, ciudadanos entre otros y a la manera como este intercambio genera conocimiento teniendo en cuenta los presupuestos sociales y culturales arraigados en cada uno de los participantes. Descubrir y traer a un primer plano las controversias surgidas en este intercambio, contribuye de acuerdo con Fischer, en un mejor entendimiento de las problemáticas que están en juego y a dilucidar opciones de política más cercanas a la realidad cotidiana de los participantes.

La tercera y última parte de *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*, es a juicio de la autora de la presente reseña, la menos estricta desde el punto de vista teórico pero la más creativa en términos de propuestas y análisis de experiencias concretas para fortalecer las prácticas democráticas a través del empoderamiento deliberativo.

Es así como el capítulo 7, Fischer examina la importancia de la narrativa en el análisis de políticas dado que es a través de ella y de la validez de su interpretación como elemento de credibilidad que los ciudadanos pueden reflexionar sobre los valores y metas de diversos grupos sociales, comprender su posición debido a sus diferentes referentes culturales y temporales frente a los problemas que los conciernen, y así buscar un mejor entendimiento de los mismos.

Toda la tarea que a lo largo de su texto desarrolla Fischer procurando acercar la teoría sobre la democracia, las prácticas deliberativas, el papel de la experticia en la investigación de políticas y la participación ciudadana a través de mecanismos como la narrativa se conjugan en el capítulo 8 del libro. Este capítulo, coescrito con el profesor Alan Mendell especialista en aprendizaje en adultos de la Universidad Estatal de Nueva York, presenta un análisis exhaustivo de la

necesidad de generar procesos de aprendizajes como producto de procesos deliberativos y le otorgan al analista de políticas el rol de facilitador en diferentes escenarios de deliberación, no exclusivamente políticos, para procurar no sólo llevar a cabo ejercicios reflexivos entre actores sino también poner en marcha procesos de aprendizaje que faciliten futuros encuentros. Adicionalmente hay que resaltar la prioridad que los autores le dan a la importancia de definir problemáticas sociales comunes, de manera conjunta, como un proceso de deliberación, antes de plantear soluciones al mismo. Esto último en abierta oposición a la tradición neopositivista de la investigación en políticas de buscar soluciones a problemas que se pretenden solucionar cuando aún no se han terminado de entender.

No obstante, y a pesar de la exhaustiva bibliografía que maneja el profesor Fischer, el enorme esfuerzo por proponer nuevas formas de realizar investigación en políticas a través prácticas de deliberativas coherentes y articuladas por expertos de diversas profesiones, el lector queda con la ilusión de encontrar un esbozo de cierto modelo para poder llevar a cabo esta tarea o al menos sugerencias concretas de cómo continuar reforzando las ideas del constructivismo social en el proceso de investigación en políticas.

Si bien esto último puede ser una crítica al texto analizado, es también una de sus bondades: el reto de crear y concretar una epistemología de la investigación en políticas públicas mejor y más acorde con la realidad cotidiana de los ciudadanos.

Ana María Fernández
Estudiante de doctorado de la
Universidad Nacional de Colombia

André-Noël Roth Deubel
Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación
(10ª edición)
Ediciones Aurora, Bogotá, 2014, 204 págs.

En las sociedades democráticas hay una multiplicidad de demandas, situaciones consideradas por los ciudadanos como problemáticas que solicitan la atención del Estado. Pero no todas pueden ser procesadas por el sistema político, solo aquellas que logran entrar en la agenda política son las que finalmente serán atendidas por la administración pública, si bien existe la posibilidad de que el Estado no realice ninguna acción si la decisión hubiera sido no actuar sobre el problema. Este conjunto de objetivos, medios y acciones que son emprendidos por las instituciones gubernamentales con el fin de cambiar un estado de las cosas percibido como insatisfactorio, es lo que llamamos políticas públicas.

André-Noël Roth presenta el libro *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, en donde ofrece un recorrido conceptual por las principales teorías que se han producido en el Análisis de las Políticas Públicas, un campo que tiene sus orígenes en los años 70 en Estados Unidos y que pudo consolidarse como un saber autónomo cuando su objeto de análisis, las políticas públicas, pasaron a ser entendidas como algo más que simples productos de la actividad política. Como señala el autor, a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué y cómo* hacer del Estado, el Análisis de las Políticas Públicas se constituyó en la

ciencia del Estado en acción, una amplia conceptualización que aglutina diversas preocupaciones, tales como la identificación de los actores que intervienen en el proceso de definición, decisión e implementación de una política; el análisis de los instrumentos usados para cumplir los objetivos de una política, entre los que se incluyen leyes, presupuesto, información, etc.; hasta la comprensión de las condiciones coyunturales que posibilitan que determinada política sea formulada o implementada.

Para introducirnos en esta ciencia es necesario considerar las diferentes acepciones que incluye el término política en el español y que el inglés, idioma en que se realizan la mayoría de publicaciones en este campo, si distingue. La política en su significación más usada se refiere al ámbito de gobierno y dirección de las sociedades, el mismo que es representado como *polity* en inglés. Además, la política puede ser concebida como la lucha por el poder, encarnada por la palabra *politics*. Por último, la política entendida como el conjunto de propósitos y acciones emprendidos por las autoridades públicas, concepto que es de nuestro interés, se traduce como *policy* en inglés.

Así, el Análisis de las Políticas Públicas o *Policy Analysis* está centrado en el estudio de la actividad concreta del Estado más que en el Estado mismo, por lo que las políticas son consideradas como la variable independiente. Incluso, hay que señalar, como nos advierten Muller y Surel (1998), que la política pública no existe naturalmente en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investiga-

ción por parte de los científicos sociales, los mismos que para analizarlas deben primeramente optar por un enfoque teórico, es decir, deben elegir desde donde mirar a las políticas públicas. Entre las principales posturas teóricas en esta disciplina encontramos el enfoque neocorporativista, la teoría de redes, el enfoque neoinstitucional y el Advocacy Coalition o teoría de las Coaliciones Promotoras.

Para estudiar el proceso que implica una política pública, André-Noël Roth parte de la propuesta de Jones de *policy cycle* o *ciclo de políticas* (Jones 1970), como una forma bastante clara de entender el desarrollo de la acción del Estado. La misma plantea que una política pública se divide en cinco etapas. En la primera de ellas ocurre la identificación del problema por parte del Estado, para lo cual es necesario que tengan lugar dos elementos: por un lado, la construcción de un problema social como un asunto que necesita la intervención pública; y por otro, su inscripción en la agenda política o *agenda setting*. La segunda etapa se concentra en la formulación de las posibles soluciones al problema, las mismas que dependerán de la definición otorgada a la cuestión por resolver en la fase anterior; momento en que, según Oszlak (1980), se construyen elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable y que definen finalmente, el sentido que deberá tener la acción. En la tercera fase el Estado elige una determinada solución, decisión que requiere construir la legitimación de aquella opción. La planificación ocupa una importante función en este sentido, debido a que la realización de un cálculo objetivo permitirá seleccionar la mejor opción, o al menos la más satisfactoria teniendo en cuen-

ta, como señala Simon (1983) en su modelo de racionalidad limitada, que quienes deciden nunca tienen información completa sobre el problema y sobre las alternativas de resolución.

Como paso siguiente tenemos la implementación, en donde dicha solución se traduce en acciones a través de la ejecución de la planificación. Como señala el autor, en esta etapa la política hasta ese entonces casi exclusivamente hecha de discursos, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable. La última fase corresponde a la evaluación, en la cual se intenta conocer los resultados y consecuencias de la implementación. Según el modelo secuencial presentado por el ciclo de políticas, en esta etapa se valoran los efectos de la acción pública, lo que permite apreciar si se reiniciará todo el ciclo de nuevo en caso de que se considere necesario reajustar la respuesta.

Desde esta división, en el libro se hace un repaso por las diferentes propuestas teóricas centradas en cada etapa, resaltando en el hecho de que por el fuerte sentido práctico que encierra el análisis de las políticas públicas al buscar otorgar cierta racionalidad y certidumbre a las decisiones que toman los gobiernos, los temas centrales para cada autor están fuertemente influidos por las problemáticas propias de cada contexto histórico.

Las políticas públicas por lo tanto, no escapan a las demás acepciones de política antes descritas, ya que son respuestas a la preocupación por el gobierno y la organización de las sociedades, y sobre todo, son espacios de luchas y disputas por las significaciones y representaciones, procesos en los cuales solo puede intervenir y participar un número limitado y selectivo de actores, por lo que “su configuración es ya reveladora

del reparto del poder en el seno del Estado así como del tipo de relaciones y de integración establecidas entre éste y su entorno” (pág. 20).

En este sentido, André-Noël Roth cumple con el cometido de presentar un amplio panorama sobre las diferentes problemáticas que envuelven a las políticas, resaltando en el hecho de que su construcción como objetos de estudio implica enfrentar una serie de

dificultades en la identificación de sus límites exactos. Sin duda, el texto resulta de gran ayuda para introducirse en el tema del análisis de las políticas públicas y para tener referencias sobre los diferentes autores que analizan la intervención del Estado en la sociedad.

Verónica Vallejo Castro
Estudiante de maestría,
FLACSO-Ecuador

Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que éstos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de política pública.

Cada número de Mundos Plurales consiste en artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas y otras formas de expresión de criterios y perspectivas relacionados a la política pública. Para propuestas e información: revistamundosplurales@flacso.edu.ec

Selección de artículos

107

Los artículos enviados a MUNDOS PLURALES serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en cuatro etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
2. Los artículos dados por recibidos serán sometidos a una evaluación inicial por los editores de la revista, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
3. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión de dos evaluadores académicos externos, quienes determinarán de manera anónima si el artículo es: a) publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) publicable con condición de que se realicen revisiones del manuscrito o c) no publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
4. Los editores tomarán la decisión final y comunicarán los resultados al autor(a). Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

MUNDOS PLURALES se publica dos veces al año en los meses de noviembre y mayo. Se reciben artículos en idioma español, portugués, inglés, francés y kichwa.

Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales por correo electrónico a revistamundosplurales@flacso.org.ec y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad de el (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez 10 palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:
Artículos: 25.000 a 60.000 cce
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
 - Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
 - Deberán contener fuentes de referencia completa.
 - Cada uno/a contará con un título y un número de secuencia. Por ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto*
 - Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor/a hará llegar

a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en cd, disquete, zip, usb u otra forma de archivo).

10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas, 1990:15). Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico, se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas, seguido de del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (El Comercio, 14/09/2008). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.
11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

Pzeworski, Adam (2003). *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.

——— (2000). *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

——— (1993). *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlistará siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores y bajo las siguientes formas:

Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.

Libro publicado electrónicamente:

Kurland, Philip y María Pérez, compiladores (1987). *La primera Constitución*. Baltimore: University of Syracuse Press. Disponible en <http://press-pubs.siracuse.edu/founders> visitada 16-08-2006.

Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Título del libro en cursiva*, páginas que comprende el artículo, Nombre Apellido, palabra que corresponda editor, compilador, coordinador. Lugar: editorial.

Wiese, Andrew (2006). “La casa en que viví: raza, clase y sueños afroamericanos en los Estados Unidos de la postguerra”. En *La nueva historia suburbana*, pp. 99–119, Kevin Kruse y Thomas Sugrue, editores. Chicago: University of Chicago Press.

Artículo en revista:

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Nombre de la revista en cursiva*, Vol., no., páginas que comprende.

Coraggio, José (2000). “Alternativas a la política social neoliberal”. *Íconos*, No. 9, pp. 52-59.

Kreimer, Pablo (1997). “Migration of Scientist and the Building of a Laboratory in Argentina”, *Science Technology & Society*, Vol 2, No. 2, pp. 229-259.

Artículo en una revista digital

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. En revista digital en cursiva,

No., Vol., número de páginas. Disponible en página web visitada poner fecha de visita en formato 15-12-2009.

Villarroel, Pablo (2010). “Historia y estado actual de la formación doctoral en Chile”. *Revista Digital Universitaria UNAM*, Vol.11, No.6, pp. 22-35. <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num5/art47/>.

Artículo en periódico

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Vera, Carlos (2006). “la opinión pública en el Ecuador”. *El Comercio*, octubre 25, editoriales.

Ponencia presentada en un seminario, conferencias, etc.

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso, mes, día, ciudad, país.

Macaroff, Anahí (2006). “De la iglesia a los barrios”. Ponencia presentada en el VI Congreso de Antropología Social, Octubre 23, Rosario, Argentina.

Tesis:

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad, país.

Aguinaga, Pedro (2004). “Las tecnologías sociales en Ecuador”. Disertación de maestría, FLACSO, Ecuador.

Documentos electrónicos en página web o blog

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. Disponible en dirección electrónica, visitado en día/mes/año.

Naranjo, Marco (2007). “Pensando la Economía”. Disponible en www.flacso.org.ec visitado 22/12/2008.

En caso de no contar con la fecha del documento

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. Disponible en dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Hardin, Garrett, (s/f). “The Tragedy of the Commons”. Disponible en <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>, visitado 14/08/2009

En caso de no contar con un autor y la información sea responsabilidad de alguna organización o similar

Nombre de la organización (fecha). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Secretaría del MERCOSUR (s/f). “Resoluciones del GMC y decisiones del CMC”. Disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/>, visitado 12/02/2010.

Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato

Nombre del artículo (año). “Título de la nota o reportaje entre comillas”. Nombre del diario o periódico en cursivas, lugar, día mes.

“Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios” (2006), *El Universo*, Quito, abril 21.

Artículo no firmado en una revista:

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato:

Título del artículo entre comillas (año). Nombre de la revista en cursivas, No. de la revista, lugar, páginas que comprende.

“Primero de Mayo” (1923). *Calenturas*, No. 30, Guayaquil, pp. 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención, incluyendo número de páginas del libro y de ser posible adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.
14. **MUNDOS PLURALES** se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.
15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor; los que no se ajusten a las normas serán devueltos a sus autores/as. Una vez recibidos los artículos serán puestos a consideración del consejo editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser aprobado. El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en “Política editorial”.
16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.